

**ÚJ GENERÁCIÓ A KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYOK  
MŰVELÉSÉBEN**

**POSZTDOKTORI KONFERENCIA**

**2013. június 6-7.**

**Eötvös Loránd Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar**



**EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM  
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR**

**BUDAPEST**

Szerkesztette:  
Fazekas Marianna

Budapest, 2013

ISBN 978-963-284-373-5



## TARTALOM

<b>Előszó</b> .....	7
<b>Barta Attila</b>	
Fővárosi, megyei kormányhivatalok a területi államigazgatás rendszerében.....	9
<b>Bencsik András</b>	
A fogyasztóvédelmi igazgatás fejlődési irányai.....	27
<b>Boros Anita</b>	
Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga.....	51
<b>Buzás Gábor</b>	
Gondolatok a rendőri intézkedésről. Egy tudományos kutatás előzményei és lehetséges folytatása.....	69
<b>Christián László</b>	
Rendészet újrátöltve.....	91
<b>Fazekas János</b>	
Szabályozó hatóságok és önálló szabályozó szervek Magyarországon.....	103
<b>Gajduschek György</b>	
A magyar közszolgáltatásról – a szabályok és a tények tükrében.....	117
<b>Hajas Barnabás</b>	
Jelentéktelen hibából tömeges alapjogi sérelem?.....	137
<b>Hoffman István</b>	
„Forr a világ bús tengere” – Modellek közt hanyódva: a magyar szociális igazgatás rendszerszerű változásai 1986-2013 között.....	157
<b>Lapsánszky András</b>	
A hírközlési liberalizáció és annak hatása a hírközlés közszolgáltatás tartalmára.....	185
<b>Linder Viktória</b>	
Státusz és pályabiztonság a közszolgáltatásban.....	197
<b>Nagy Judit</b>	
Közös nyomozócsoportok, mint a szervezett bűnözés elleni harc modern eszközei.....	217
<b>Patyi Gergely</b>	
Az ügyvédséget érő kihívások avagy „több az eszkimó, mint a fóka”.....	231
<b>Rozsnyai Krisztina</b>	
A barnamedve esete a szalámival.....	255

<b><i>Szabó Eszter Annamária</i></b>	
A kulturális örökség védelmének aktuális kérdései hazánkban.....	273
<b><i>Turkovics István</i></b>	
A végrehajtás, mint prevenció?!.....	287
<b><i>Veszprémi Bernadett</i></b>	
A felelősség formái és érvényesítése a közszolgálatban.....	299

## ***Előszó***

Több évtizedes szünet után 2009-ben újrakezdődött a közigazgatási jogi tanszékek együttműködése, ami persze elsősorban az oktatás közös kérdéseivel foglalkozik, de ennek az együttműködésnek már új formáját jelentette 2011-ben az ELTE jogi karán, majd 2012 tavaszán Pécsen megrendezett közigazgatási jogi tudományos diákköri konferencia. Az együttműködés legújabb fóruma volt az a konferencia, amit az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási Jogi Tanszéke rendezett meg 2013. június 6-7-én, „Új generáció a közigazgatástudományok művelésében” címmel. A konferencián azok a közigazgatási jogot oktató kollégák adhattak számot tudományos eredményeikről, akik a doktori fokozat elnyerésével már bizonyították rátermettségüket, alkalmasságukat a tudományos pályára.

Az elmúlt években született szépszámu közigazgatással foglalkozó doktori értekezés azt jelezte, hogy a közigazgatási jogi tanszékeken felnőtt és helyet kér magának egy új generáció, egy okos, tehetséges fiatal nemzedék. Ugyanakkor alig van alkalom arra, hogy ennek az új nemzedéknek a tagjai megismerjék egymást, közös rendezvényeken találkozzanak egymással és ez előttük járó idősebb kollégáikkal.

A konferencia szervezésekor azt kértük, hogy minden előadó az éppen őt érdeklő témaköréről beszéljen. A közigazgatás végtelen színes világa alapján számíthattunk arra, hogy az előadások nagyon eltérő témákat érintenek majd, de még ehhez képest is meglepő és lebilincselő az a témagazdagság, ami a konferenciát és a most megjelenő tanulmánykötetet is jellemzi. Ez a témabőség ellenszegül bármilyen tartalmi szerkesztési elvnek, így a tanulmánykötet a konferencián elhangzott előadások írásbeli változatát a szerzők névsora szerint tartalmazza.

Remélem, hogy e tanulmánykötet is igazolja, amit a konferencián résztvevők elégedetten állapíthattak meg: a közigazgatástudományok művelésének jövője jó kezekben van, az „új generációnak” fontos új gondolatai és mondanivalója van a mindig változó közigazgatásról.

2013. július havában

Dr. Fazekas Marianna  
tanszékvezető egyetemi docens





**Barta Attila**

*egyetemi tanársegéd*

*Debreceni Egyetem –Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási jogi Tanszék*

## **FŐVÁROSI, MEGYEI KORMÁNYHIVATALOK A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN**

Munkámban – amely jelentős részben a doktori értekezésemre alapul – a magyar középszintű közigazgatás államigazgatási ágával, azon belül pedig az egyik kiemelt jelentőségű területi szervvel, az ún. fővárosi/megyei kormányhivatallal (továbbiakban kormányhivatal) foglalkozom.<sup>1</sup> Írásom közigazgatási jogi – azon belül is alapvetően strukturális – megközelítésű. A vizsgált terület (valamint konkrét intézmény) fejlődését, a mögöttes okokat és következményeket a tágabbtól (értsd: területi államigazgatástól) a szűkebb (azaz a területi kormányhivatalok) felé haladva a következő gondolati egységek mentén mutatom be:

- I. A kérdéskör aktualitása
- II. Történeti előzmények és előképek
- III. A Kormány területi képviselőjét ellátó intézmény alakulása 1990-től napjainkig
- IV. Fejlesztési szándékok és lehetőségek

### **I. A kérdéskör aktualitása**

A kérdéskörrel való aktív foglalkozást több tényező teszi indokolttá. A magyar közigazgatás területi államigazgatási alrendszerének közelebbi vizsgálatát indokolja egyfelől, hogy a közigazgatás folytonosan változik. Az elmúlt évtizedek társadalmi-gazdasági jelenségei pedig különösen nagymértékben érintették az állam és a közigazgatás szerepkörét. Ezek a változások egymással ellentétes impulzusokat is tartalmaztak, melyek meglátásom szerint bemutatásra érdemesek. Ezzel össz-

---

<sup>1</sup> A doktori értekezés elérhető a [http://jog.unideb.hu/media/documents/doktori\\_nyilvanosvita/barta-ertekezés.pdf](http://jog.unideb.hu/media/documents/doktori_nyilvanosvita/barta-ertekezés.pdf) címen.

szefüggésben a témakör vizsgálatának szükségességét alapozza meg, hogy az államigazgatás területi szintje – és az ennek részét képező kormányhivatal – ún. végrehajtó szint, vagyis a központi akarat érvényre juttatása szempontjából nélkülözhetetlen a szerepe.<sup>2</sup> Működőképessége/annak hiánya emiatt nagyban befolyásolja a teljes közigazgatás eredményességét.

A vizsgálathoz további indokként szolgál, hogy bár a dinamizmus, az adaptáció természetesen a közigazgatásban, annak szűk értelemben vett intézményrendszerét mégis a stabilitásra törekvés jellemzi. Ez a stabilitás azonban a rendszerváltás után hiányzott a magyar területi államigazgatásból, holott a területi szintnek kellene a közigazgatás egyik legstabilabb szegmensének lennie. A kérdéskör aktualitását tehát nem önmagában az adja, hogy az államigazgatás területi szintje – és így a Kormány területi képviselőjét ellátó államigazgatási szerv – jelentős strukturális átalakításokon esett át az elmúlt két évtizedben, hanem az, hogy fejlődését a rendszerváltás óta folyamatos reform-sorozat kíséri. Mindezek ismeretében nem meglepő, hogy a területi államigazgatás kapcsán az elmúlt két évtizedben számos tudományos munka<sup>3</sup> és reform-koncepció született.<sup>4</sup>

A középszintű államigazgatás és a területi kormányhivatalok fejlődésének vizsgálata során a nemzetközi mozgásfolyamatokat sem szabad figyelmen kívül hagyni. Az elmúlt fél évtizedben jelentős változások zajlottak le idehaza és a világban egyaránt. A globális krízisekből (pl.: pénzügyi-gazdasági válság, illegális migráció, terrorizmus) való kilábalás a válságtünetek sikeres kezelése érdekében a korábbi

<sup>2</sup> Vö. HEADY, Ferrel: *Public Administration, A comparative perspective*. Taylor & Francis Group, 2001. 182.

<sup>3</sup> A teljesség igénye nélkül ilyenek voltak a következő munkák: PÁLNÉ Kovács Ilona: Területi fejlődés, területi politika, területi irányítás. *Magyar Közigazgatás*, 1992/10. 619-624.; VADÁL Ildikó: *Dekoncentrált szervek a mai magyar közigazgatásban. A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái*. Budapest, 1994.; BALÁZS István: A területi államigazgatás reformjáról. In: FOGARASI József (szerk.): *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései*. Budapest, Unió, 1996.; SZABÓ Gábor – VADÁL Ildikó (szerk.): *Érvek és ellenérvek; Adalékok a területi államigazgatás reformjához*. Budapest, ÖN-KOR-KÉP, 1997.; BÉRCESI Ferenc: A területi államigazgatási rendszer tíz éve (reformok, ellentmondások). *Magyar Közigazgatás*, 2002/3. 139-142.; BUJDOSÓ Sándor: Tizenöt bekezdés a területi államigazgatás 15 évéről (köszöntő). *Magyar Közigazgatás*, 2006/2. 65-66.; IVANCSICS Imre – VIRÁG Rudolf: Javaslat a jelenleg működő területi államigazgatási szervek szervezeti átalakítására, feladat- és hatáskör felülvizsgálatára. In: BALÁZS István – BÉRCESI Ferenc (szerk.): *A területi államigazgatás reformja*. Budapest, MKI, 2006.

<sup>4</sup> A témakört érintő kormányhatározatok száma mára több mint félszázra tehető, ami azt jelenti, hogy a rendszerváltástól kezdve átlagban minden évben legalább két ilyen jellegű határozatot bocsátottak ki a Kormányok. A kérdés tehát folyamatosan napirenden volt.

állami szerepkör újragondolását tette indokolttá. Nem történt ez másképp hazánkban sem. Bár a kétezres évek első évtizedének végén a kényszerű válság-menedzselés miatt számos esetben rapid „tűzoltó-munka” zajlott, kijelenthető, hogy a közelmúltban az állam- és közigazgatás-fejlesztésben egy útkeresés vette kezdetét.<sup>5</sup>

Végül utalok arra, hogy a 2010 óta hazánkban zajló – és az államigazgatás közép-szintjét erőteljesen érintő – adminisztratív átalakítások legalább annyi kérdést vetnek fel, mint amennyi potenciális pozitívumot hordozhatnak. A közigazgatást érintő strukturális változtatások jelentős része érezhetően integratív és korrekciós célzatú, hatásukat illetően pedig az állam megerősítésére és hatékonyságának fokozására törekednek.<sup>6</sup> Mivel azonban közigazgatásunk megújítása időben elnyúló folyamat – aminek lépései 2014 végéig húzódnak – emiatt a téma folyamatos aktualitással bír.

## II. Történeti előzmények és előképek

A rendszerváltás utáni magyar területi államigazgatásban zajló folyamatok, valamint a fővárosi/megyei kormányhivatalok fejlődésének maradéktalan megértése csak akkor lehetséges, ha tisztában vagyunk a terület fontosabb történeti előzményeivel. Hazánkban a rendszerváltásig ugyanis a közigazgatás két nagy alrendszere közül az államigazgatás volt dominánsabb. Ez az ország történelmi fejlődéséből fakad, ami részben nemzeti, részben birodalmi érdekekre tekintettel, de mindig a központosítás irányába mutatott. A központi akarat hathatós érvényesítésének pedig valamennyi korban nélkülözhetetlen eleme a centrumhoz kötődő, helyi érdektől mentes területi (mai elnevezéssel dekoncentrált) szakapparátus működtetése.

Magyarországon a dualizmus által megteremtett polgárosodó gazdasági-társadalmi környezet a közigazgatás fejlődésére ösztönzőleg hatott. A polgári közigazgatás két nagy alrendszere a XIX. század harmadik harmadában már jól elkülöníthető, amit több közigazgatási intézmény is visszatükröz, így a Kormány területi képviselőjét egyszemélyben megvalósító főispáni tisztség (melytől az alispáni poszt éles elválasztásra került), valamint a területi közigazgatás és a törvényhatóságok összhangját megteremtő közigazgatási bizottság intézménye.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> <http://ijas-congress2011.org> (2013. július 11-i letöltés)

<sup>6</sup> Ld. a Magyar Program 11.0 és 12.0 verzióját a <http://magyarprogram.kormany.hu/> oldalon. (2013. június 6-i) letöltés

<sup>7</sup> A korszak legfontosabb vonatkozó jogszabályai: 1870: XLII. tc., 1886: XXI. tc., 1929: XXX. tc., 1930: XVIII. tc., 1934: XII. tc., valamint például a községekre vonatkozó első törvénycikk után az 1886: XXII. tc., és 1929: XXX. tc.

A XIX. század végi magyar közigazgatás középszintje erős középszint volt, amit több tényező egyidejűleg garantált. Én most csak kettőt emelek ki ebből a körből. Egyfelől a központi akarat hatékony megvalósítása érdekében az idő előrehaladtával az államigazgatás mind horizontálisan, mind vertikálisan egyre jobban kiépült. Általános törekvéssé vált, hogy azokban az ügyekben, amelyek országosan egységes intézést, avagy valamilyen speciális szakértelmet, vagy lehatárolást igényelnek, a törvényhatóságok (tipikusan vármegyei szervek) helyett az államigazgatás területi szervei járjanak el.<sup>8</sup> Ennek eredményeként a dekoncentrált szervek száma megsokszorozódott, ugyanakkor kellő integratív kötőpontok híján a korabeli államigazgatás középszintje dezintegrált volt.

A másik ok, ami miatt Magyarországon ezidőtájt erős középszint működött, az a tény, hogy idehaza az önkormányzatiság alapvetően a területi típusú igazgatási egységekre alapozva működött. A törvényhatóságok (vármegyék) azonban a megkésett polgárosodás, a feudális maradványok miatt a területi lakosság érdekei helyett elsősorban a volt nemesség egzisztenciáját igyekeztek megőrizni.<sup>9</sup> Emiatt pedig a települési típusú önkormányzatokat háttérbe szorították. Törvényhatóságaink ráadásul önálló végrehajtó apparátussal rendelkeztek, ami az adott időszakban más, fejlett európai közigazgatásokkal összevetve az igazgatás érdemi szereplőivé tette őket.

A magyar közigazgatásra egészen 1949/50-ig igaz volt, hogy annak – néhány kivételtől eltekintve – nem a szisztematikus fejlesztés, hanem a spontán és aszimmetrikus fejlődés határozta meg az irányát. A világháborúk éveiben, valamint a peremfeltételek romlásával a centralizáció, és így az államigazgatás is tovább erősödött, a törvényhatóságok pedig mindinkább veszítettek önállóságukból.

Közigazgatásunk 1949-et követően új úton fejlődött tovább. A szocializmus egészen más megközelítést alkalmazott az állam és jelenségeinek értelmezésére. Mivel a hatalom megosztásának helyébe a hatalom egységének elvét helyezte, a Magyar Népköztársaság a demokratikus centralizmus, valamint az államigazgatás egységességének elveit követve egy piramisszerűen építkező igazgatási rendszert alakított ki.<sup>10</sup> A tanácsigazgatás sem változtatott azonban a középszintű

---

<sup>8</sup> Vö. STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására*. Budapest, Osiris, 1995. 188, valamint CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976. 154.

<sup>9</sup> Ezzel összhangban ld.: MAGYARY Zoltán: *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működési rendje és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 71.

<sup>10</sup> Ennek mérföldköveit az ún. tanácstörvények jelentették, az 1950. évi I. törvény, 1954. évi X. törvény, valamint az 1971. évi I. törvény.

közigazgatás súlyán és fontosságán. Ez abból fakadt, hogy a szovjet-rendszer a mintaadónak számító Szovjetunió földrajzi méreteiből kifolyólag már kezdettől fogva a területi szintre telepítette a hatalmat, ami a magyar állam- és közigazgatás-szervezési hagyományoknak is tökéletesen megfelelt. A háborúk nyomán és a korlátos erőforrások között meginduló újjáépítés számára nélkülözhetetlen volt a gazdasági folyamatok hathatós befolyásolása, aminek színterévé rövid időn belül a középszintű, megyei tanácsok váltak. A települési szint szerepe (néhány kivételtől eltekintve) így ebben a struktúrában is marginális maradt.

A tanácsrendszer jól áttekinthető, jól irányítható és jól koordinálható volt, az integráció pedig szervezetileg is majdnem teljes volt. Az államigazgatási szervek főszabály szerint a tanácsok szervezeti egységeiként funkcionáltak, vagy mint uniformizált szakigazgatási szervek, vagy mint rendkívül változatos szakigazgatási intézmények.<sup>11</sup> Ez a megközelítés feleslegessé tette a dualizmus által kimunkált intézmények többségét, így a főispán posztját, valamint a közigazgatási bizottságot is. Azonban a tanácsigazgatás is kimunkálta a Kormány területi képviselőjét ellátó intézményét, hiszen az időszakosan működő VB-k tanácselnökei és titkárai voltak azok, akik az általános hatáskörű szerv jogosítványait folyamatosan gyakorolták és a felettes VB-hez való kötődésük (kettős irányítási viszonyok) miatt alkalmasak voltak a Kormány akaratát alacsonyabb szintekre transzformálni. A lojalitást itt a tanácselnök párttagsága, valamint a titkár listáról való megválasztása és a felettes VB-k irányukba gyakorolt személyzeti jogosítványai garantálták.<sup>12</sup>

A tanácsigazgatás számos előnye és korlátok közötti fejlettsége mellett azonban demokratikus szempontból deficiteseknek számított. A korabeli mozgásfolyamatokat jól érzékelteti a három tanácstörvény, melyek óvatosan ugyan, de egyre több, a centralizáció oldása felé tett korrekciót hajtottak végre a rendszeren. Az utolsó tanácstörvény már addig ment el, ameddig azt a szocialista rendszerkeretek lehetővé tették, és megteremtette a tanácsrendszer sajátosan magyar változatát.

---

<sup>11</sup> Ld. KILÉNYI Géza: A tanácsi szakigazgatási szervezet továbbfejlesztésének tudományos vizsgálata. In: *A közigazgatás fejlesztése*. Budapest, MTA-ÁJTI, 1976.

<sup>12</sup> KÖKÉNYESI József: A Végrehajtó Bizottság helyének és szerepének perspektívája. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*. Budapest, ÁSZI, 1987.

### **III. A Kormány területi képviselőtét ellátó intézmény alakulása 1990-től napjainkig**

#### ***1. A rendszerváltástól 2010-ig tartó időszak***

Korszakhatárt jelent az 1989-1990-es rendszerváltás, ugyanis ez rakta le a modern, kétpilléres polgári közigazgatás alapjait Magyarországon. A rendszerváltással azonban közigazgatásunk nemcsak megújult, de részben szét is zilálódott. A transzformáció során egy olyan ingahatás jelentkezett, ami a korábbi (dualista, illetve tanácsigazgatási) középszintű igazgatással szembeni bizalmatlanságból fakadt. A rendszerváltást megelőzően ugyanis mindkét nagy igazgatási modell a települési szintet gyengítette. Sem a dualista-közigazgatás, sem a tanácsrendszer – egyes várostípusok kivételével – nem tekintett a települési szintre érdemi szereplőként.

Az új politikai és önkormányzati rendszer viszont pont erre, a korábban korlátozott szintre épített, amiből egyenesen jött az a törekvés, hogy a továbbiakban ne csak a korábban mindig is karakteres megye legyen gyenge, de a Kormány által vezérelt államigazgatás se legyen erős. A demokratikus átalakulás során a döntéshozók a negatív történeti hagyatékvaló szakítás jegyében tudatosan ellenpon-tozták a korábbi igazgatási elemek egy részét. A külső elvárások, valamint a belső igények együttesen vezettek oda, hogy új közigazgatási rendszerünknek az önkormányzati alrendszer, azon belül is a települési típus lett a domináns része. Ennek következtében a területi államigazgatási alrendszer reformja defenzívában kezdődött és két évtizeden keresztül reintegrációs kísérletek mentén alakult.

Hazánkban a rendszerváltást követően a közigazgatás kiegyensúlyozatlanul fejlődött. A megyék kiiktatása miatt a középszinten az arányok felborultak, több irányba is kompenzációs mechanizmusok indultak el.<sup>13</sup> Ennek nyomán a középszintű államigazgatásban egy sajátos evolúciós folyamat vette kezdetét, mivel a megyék pozícióvesztésével, a területi szinten közfeladat-ellátási vákuum keletkezett. A korábbi megyei tanácsok lebontása után ugyanis számos olyan feladat maradt, amelyek egyetlen jogutódhoz sem kerültek át. Mindennek következménye pedig egy szervezetében túlburjánzott területi államigazgatási alrendszer lett. Egy-séges összkormányzati szemlélet és vezénnylés hiányában a gazdátlanul maradt területi államigazgatás a tárcaérdekek és ágazati erőviszonyok mentén formálódott.

---

<sup>13</sup> Ld. PÁLNÉ Kovács Ilona: Európaizáció és a magyar területi közigazgatás. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet, Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, Kódex, 2008.

Emiatt nagyfokú eltérés kezdett mutatkozni, a szervcsoport struktúráját és feladatkörét illetően meglehetősen rendezetlen képet nyújtott.

Az ágazati partikularizmus következménye volt továbbá a Kormány területi képviseletét ellátó intézmény helyzetének rendezetlensége is, holott a különös hatáskörű dekoncentrált szervek rendszere mellett időszaktól függetlenül mindig szükség van egy olyan szervre, amely a Kormányt a közigazgatás középső szintjén képviseli. 1990 és 1994 között az intézmény elnevezése köztársasági megbízott (továbbiakban megbízott), mely több szempontból atipikus volt (például: regionális keretekben működött, sajátos módon elegyítette a politikai és szakmai elemeket). A megbízott intézménye, mint első ellensúlyozási próbálkozás, végül átmenetinek bizonyult, miután abban többen a dualista főispánság, valamint a korábbi megyei tanácsok újraélesztését látták. Ezzel párhuzamosan (de nem erre tekintettel) zajlott a különös hatáskörű területi hálózatok kiépítése, részben a korábbi tanácsi szakigazgatási szervek és intézmények önállósításával, részben új szervek létrehozásával.

1994-től a szakmai és politikai szerepkör elvált egymástól a középszinten. Előbbieket a megbízottak helyén létrejövő közigazgatási hivatalok jelenítették meg, melyek akkor még csak egy területi szervet képeztek a sok közül, míg utóbbiak az erős politikai legitimációval bíró megyei közgyűlési elnökök. A közigazgatási hivatalok a megyei, fővárosi struktúrát vették alapul. Jogállásukban 1997-től következett be változás, innentől kezdve ugyanis már jogszabály deklarálta azt, hogy a Kormány területi államigazgatási szerveként működnek, ami kiemelte őket a „BM dekó” státuszról.<sup>14</sup> Önmagában azonban ez még nem eredményezett radikális változást a területi államigazgatásban, miután a hivatalok jogosítványai nem voltak kellően erősek ahhoz, hogy a nagyszámú dekoncentrált szerv működését eredményesen összefogják.<sup>15</sup> A területi szintről tehát továbbra is hiányoztak azok az integratív kötőpontok, amelyek a végrehajtó szintet a hatékonyabb működés felé tudták volna elmozdítani. Mivel a '90-es évek közepére bizonyossá vált, hogy a tanácsi keretekhez hasonló módon nem lehet a területi államigazgatást újrászervezni, ekkortól elsődleges céljá a szervezeti integráció helyett a területi szervek működésének összehangolása és ellenőrzése vált.

A közigazgatási hivatalok 2006-ra a területi szint valós jogosítványokkal felruházott érdemi szereplőivé váltak.<sup>16</sup> Ekkor már a regionalizálás nyomán több megyére

<sup>14</sup> 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról

<sup>15</sup> A közigazgatási hivatalok területi kormányhivatallá alakítása csak az egyik – de kétségkívül jelentős – lépése volt annak az átfogó és példaértékű programnak, amely a területi államigazgatás és hosszabb távon a teljes középszintű közigazgatás problémáit orvosolhatta volna. Ld.: 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról.

<sup>16</sup> Ld. a 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet rendelkezéseit a közigazgatási hivatalokról.

kiterjedő illetékességgel látták el feladatukat. Ezt követően egy átmeneti időre elvesztették közjogi legitimitásukat és regionális államigazgatási hivatal néven működtek tovább, a törvényességi ellenőrzési jogkör gyakorlása nélkül. 2010-ben – 20 hónapos szünetelés után – alkotmányos szabályozásuk helyreállítását követően megyei, fővárosi keretekben erős működési koordinációt kaptak. Ez a struktúra azonban csak átmenetinek bizonyult (a további részleteket ld. valamivel lentebb).

Az 1990 és 2010 közötti területi reformok (és elképzelések) sorozatos megfelleklése meglátásom szerint négy okra vezethető vissza:

- az első egy politikai defektus. A szakmailag megalapozott koncepciók ugyanis mindig rendelkezésre álltak, azonban az általános vélekedéssel ellentétben nem csak az ellenzék nem volt érdekelt, de a kormányzó erő-kön belül sem volt maradéktalan egyetértés a reformok kapcsán, miután ezzel saját politikai bázisukon is gyengítettek volna,
- a második ok az, hogy 1990 és 2010 között több hatás, időben egymásra torlódva, és néha egymással ellentétes célokat megfogalmazva alakította az államigazgatás végrehajtó szintjét (a három legfontosabb véleményem szerint a régiós eszme, a New Public Management, valamint az Európai Közigazgatási Tér ideája),
- a harmadik ok demokrácia-technikai, -stratégia jellegű. Az átfogó adminisztratív átalakítások a négyéves politikai ciklusokat ugyanis (többször) bőven meghaladják, ráadásul a Kormányok számára a választást követő első két év alkalmas a nagy ellátórendszereket érintő társadalmilag kedvezőtlen fogadtatású változtatások végrehajtására. Miután pedig ciklusokon átívelő megállapodások nem születtek, a terület konszolidációja sem valósulhatott meg,<sup>17</sup>
- végül külön kiemelnék egy strukturális és humán tényezőt. A rendszerváltás után ugyanis az államigazgatás olyan mértékben megnövekedett, hogy a területi államigazgatás integrációja költségvetésüket és humánállományukat tekintve kezelhetetlen méretű szervezetek kialakulásához vezetett volna.

A fentiek miatt nem valósult meg véleményem szerint egyenes vonalú, töretlen fejlődési pálya. Helyette a fejlődést kilengések, nem ritkán látványos irányváltások terhelték. A reformok végrehajtásában hiányosságok jelentkeztek, a tárcaérdekek utat találtak maguknak, a kivitelezés az alacsonyabb szinteken szétforgácsolódott.

---

<sup>17</sup> Ld. még Kiss Elemér: Az ország kielégítő kormányzásának akadályai. *Közigazgatás-tudományi Közlöny*, 2009/1-2. 98-99.



## **2. A 2010-től napjainkig terjedő időszak jellemzői**

A 2010 óta zajló átalakítások gyökeresen más megközelítéssel bírnak. A legutóbbi közigazgatási reform a korábbiaktól eltérő módon erős politikai támogatással és szigorú kormányzati végrehajtással az állam megerősítéséből indul ki. Célja a végrehajtó hatalom, ezen belül a területi államigazgatás diszfunkcióinak kezelése. Indoka az, hogy az új állam fokozottabb beavatkozást igényel a társadalmi és gazdasági viszonyokba, ami elsősorban a közigazgatáson keresztül realizálódik.<sup>18</sup>

Ebbe a gondolatmenetbe illeszkedik a fővárosi/megyei kormányhivatalok konstrukciója, melyek 2010 végére a korábbi közigazgatási hivatalok bázisán alakultak meg több (az akkori 26-ból 15-féle), addig önálló dekoncentrált államigazgatási szerv összeolvasztásából.<sup>19</sup> Azok irányába, amelyek nem váltak a területi kormányhivatal szakigazgatási egységévé (11 szűkebb körben „várományosnak nevezett területi államigazgatási szerv” felé), erős működési integráció maradt fenn.

A fővárosi/megyei kormányhivatalok útján – melyek a dekoncentrált államigazgatási szervek közül egyedülként az Alaptörvénybe is bekerültek<sup>20</sup> – a Kormány a közigazgatás középszintjén érdemi jelenlétét kívánja biztosítani, amit integrált ügyfélszolgálatok (ezek száma 2013 végéig kb. 300-ra nő) és 175 járási (a fővárosban 23 kerületi) kirendeltség egészít ki.<sup>21</sup> A kormányhivatalok személyi állománya, szakítva a korábbi hagyományokkal, politikai változó, valamint szakmai állandó elemeket jelenít meg. A megyei hivatalok struktúrája meglehetősen összetett. Törzshivatalra, valamint szakigazgatási szervekre tagolódnak, amit kisebb léptékben, de a járási kormányhivatalok is követnek. A szakigazgatási szervek osztott irányítás alatt állnak, a szakmai és szervei irányítás elválík egymástól. A továbbiakban elsősorban a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal (HBMKH) adatain keresztül kívánom érzékeltetni a kormányhivatalok méreteit, felépítését.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> BALÁZS István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011.

<sup>19</sup> A szervezetre vonatkozó legfontosabb szabályokat Magyarország Alaptörvényében, a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvényben, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendeletben találjuk meg.

<sup>20</sup> Az Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdése a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként írja körül a kormányhivatalt.

<sup>21</sup> Ld. a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt.

<sup>22</sup> 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról.

A járási hivatalok felállításával a HBMKH személyi állománya 2013 januárjában 1762 fő volt (ez a szám a kormányablakok hálózatának bővülésével még nőhet). Létszámában ettől van kisebb és nagyobb kormányhivatal is. Legnagyobb létszámkerete a fővárosi kormányhivatalnak van (4433 fővel), míg a legkisebb a Nógrád Megyei Kormányhivatalnak 849 fővel. Érdekességképpen utalok arra, hogy a HBMKH létszáma ezzel a csúcsmínisztériumok közül a Nemzetgazdasági Minisztérium összlétszámának kb. a duplájához, illetve a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium létszámának majdnem a másfélszereséhez közelít.<sup>23</sup>

A HBMKH esetében a törzshivatal 219 fős, a megyei szakigazgatási szerveknél foglalkoztatott közszolgálati tisztviselők összlétszáma ennél több, majdnem a háromszorosa, 602 fő (ezen belül személyi állományát tekintve a két legnagyobb a nyugdíjbiztosítási és a népegészségügyi szakigazgatási szerv). Az esetek többségében egyébként a szakigazgatási szerveknél foglalkoztatottak száma 400-500 fő körül mozog. A törzshivatalban dolgozók száma ettől kevesebb, legkevesebben a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal törzshivatalánál dolgoznak (137 fő), legtöbben, 566-an a Budapest Fővárosi Kormányhivatal törzshivatalánál. Nem minden kormányhivatal felépítése azonos, de általában 17 szakigazgatási szerv tartozik hozzájuk, ez a HBMKH esetében sincs másképp.

A járási hivatalok száma is eltér egymástól, általában 10-14 között mozog egy megyében (a fővárosban ez kivételes, hiszen a meglevő kerületi lehatárolást követi). Legkevesebb (6) Nógrád, Tolna és Komárom Megyékben van, míg legtöbb (18) a főváros nélkül is Pest Megyében található. Hajdú-Bihar Megyében a 10 járási hivatal személyi állománya az év elején 941 fő volt, ami a kormányhivatal teljes személyzetének több mint fele. A megyében található járások közül a legnagyobb apparátussal a debreceni rendelkezik, amely önmagában több embert (313 főt) foglalkoztat, mint amennyi a HBMKH törzshivatalában dolgozik.

A kormányhivatalok jelentős költségvetési egységet képeznek. 2012-ben a Debrecenben található kormányhivatal elemi költségvetése a tárgyévi kiadások/bevételek kapcsán majdnem 6 milliárd Ft-tal számolt. A 2013. évi központi költségvetés bizonyos mértékű növekedést tartalmaz, amikor a teljes fővárosi/megyei és járási kormányhivatali kör tekintetében majdnem 124 milliárd Ft-ot (a teljes területi államigazgatás éves működési költségének több mint negyedét) szerepeltet a jogalkotó. Ez egy megyei kormányhivatalra vetítve átlagban 6,2 milliárd Ft-ot jelent.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> I/ö. A Kormány 1166/2010. (VIII. 4.) Korm. határozata a Miniszterelnökségen, a minisztériumokban, az igazgatási és az igazgatás jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról.

<sup>24</sup> 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről.

A szervezeti integrációból kimaradt dekoncentrált államigazgatási szervek száma 2011-ben és 2012-ben 12 volt, míg 2013-ban 17. A 2013-ban az önállóan működő dekoncentrált szervek legnagyobb része (6-féle) a vidékfejlesztési tárcához kötődik. Hajdú-Bihar Megyében a kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó 13 dekoncentrált államigazgatási szerv a következő:

- Központi Statisztikai Hivatal Debreceni Főosztálya,
- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Észak-alföldi Regionális Igazgatósága,
- a Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság,
- a Tiszántúli Környezetvédelmi, a Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség,
- a Tiszántúli Vízügyi Igazgatóság,
- a Magyar Államkincstár Hajdú-Bihar Megyei Igazgatósága,
- a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Hajdú-Bihar Megyei Kirendeltsége,
- a Nemzeti Környezetügyi Intézet Tiszántúli Kirendeltsége,
- a Nemzeti Külgazdasági Hivatal Észak-alföldi Regionális Képviselője,
- a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet Hajdú-Bihar Megyei Osztálya,
- az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Észak-alföldi Területi Hivatala (amely további megyei irodákkal bír),
- a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Hajdú-Bihar Megyei Kirendeltsége,
- végül a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Debreceni Tankerülete.

A felsorolt szerveken túl van még további 4, amely irányába a kormányhivatal különböző okokból nem tud olyan intenzív jogosítványokkal élni. Ide tartozik az NMHH Hatósági Irodája, a PSZÁF területi egysége, a NAV területi szervei (utóbbi ráadásul szervezetileg differenciált, miután regionális adó, valamint regionális vám- és pénzügyőri főigazgatóságokra oszlik), valamint a HBMKH esetében a Miskolci Bányakapitányság.

A rendészeti és fegyveres szerveknek is vannak dekoncentrált egységei, (ilyen a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság, a Hajdú-Bihar Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, a nemzetbiztonsági szervek közül kizárólag az Alkotmányvédelmi Hivatal Hajdú-Bihar Megyei Kirendeltsége, valamint a Magyar Honvédség Hadkiegészítő és Központi Nyilvántartó Parancsnoksága) ezekkel azonban jelen írásban részletesen nem foglalkozom.

A járási hivataloknál hasonló a helyzet. Nem minden dekoncentrált szerv megye alatti egysége olvadt be a járási hivatalba, sőt, a kormányhivatalok szakigazgatási szerveiből is csak hatféle. Ezek sem találhatók meg azonban valamennyi járásban. A 198

járásból 197-ben van gyámhivatal, 161-ben munkaügyi központ, 80-ban működik népegészségügyi szerv, 92-ben állategészségügyi, 60-ban építésügyi szerv és 115-ben földhivatal. Továbbra is önállóan működnek viszont a NAV megye alatti egységei, a KSH és a mérésügyi hatóság, továbbá a rendészeti szervek alsó-középszintű egységei (utóbbiak azonban a járási lehatárolással harmonizált keretek között).<sup>25</sup>

A járási hivatalok szervezete tovább tagolódik. Ott, ahol okmányirodák találhatók, kirendeltségeik működnek, a későbbiekben ezekből kormányablakok lesznek. A kormányablakok célja az egyablakos ügyintézés kiterjesztése. Tervek szerint 2500 ügykörben lehet majd ügyet indítani, az ügyfélszolgálatok koncentrációját valósítja meg, egy épületben az államigazgatási és szakigazgatási feladatok ellátásával. Az egész napos, 8-tól 20 óráig tartó okmányirodai nyitva tartás is az ügyfelek érdekeit hivatott szolgálni.<sup>26</sup> További helyszíneken állandó, illetve időszakos ügysegédek útján oldják meg, hogy valamennyi településen legyen államigazgatási ügyintézés.

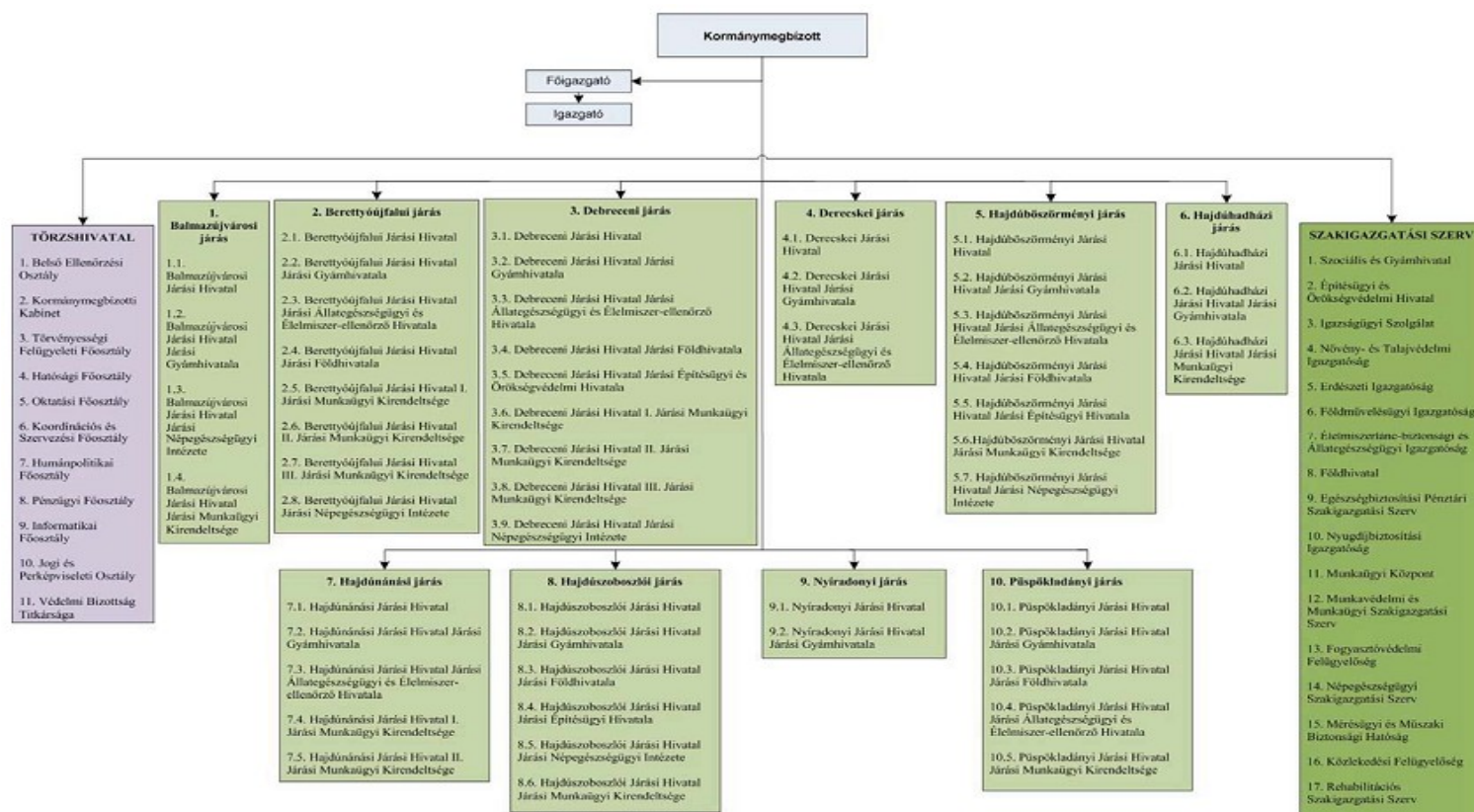
A kormányhivatali struktúra bemutatásának végéhez érve érdemes röviden kitérni az ún. Megyei Intézményfenntartó Központokra (MIK), illetve annak jogutód szerveire, amelyek a megyék konszolidációját követően számos, korábban megyei fenntartású intézményt vettek át. Eredetileg a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény rendelkezett arról, hogy a megyei önkormányzatok vagyona, a megyei önkormányzati intézmények és azok vagyona 2012. január 1. napjával állami tulajdonba került. Ennek köszönhetően közoktatási, gyermekvédelmi, szociális és kulturális intézmények kerültek át a MIK-hez, mint állami fenntartóhoz, ami feladatait a Kormány megbízott (tehát nem a kormányhivatal) segítségével valósította meg. 2012-ben azonban a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény változtatott ezen a helyzeten azzal, hogy létrehozta a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot, amelynek dekoncentrált szervei, az ún. tankerületek 2013. március 31-én átvették az oktatási intézményeket. Ugyanezen a napon a szociális és gyermekvédelmi feladatok a 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet értelmében a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz (mint újonnan létrehozott dekoncentrált szervhez) kerültek, az intézményfenntartó központok pedig beolvadtak a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságba.

---

<sup>25</sup> Vö. 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról.

<sup>26</sup> Vö. [www.kormanyablak.gov.hu](http://www.kormanyablak.gov.hu) (2013. július 10-i letöltés)

*A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal organogramja 2013. januári állapot szerint*



#### IV. Fejlesztési szándékok és lehetőségek

##### *1. Eddig elért eredmények*

A területi kormányhivatalok létrehozása tehát abból az igényből táplálkozik, hogy a közigazgatás középszintje legyen integráltabb, egyszersmind a Kormány és a központi akarat hathatós képviselőt nyújtson. A távlati célok között a hatékony, koordinált és ügyfélközpontú szolgáltató államigazgatás kialakítása, valamint a bürokratikus hatósági folyamatok felszámolása szerepel. Ezek megvalósítása érdekében megítélésem szerint a döntéshozók a legutóbbi átalakítás során több szempontból is fordítottak a rendszerváltás időszakában tapasztalható logikán:

- a strukturális reform a központi szinttől haladt a települési szint felé (2010 minisztériumi szint, 2011 eleje területi szint, 2013 eleje alsó-középszint),
- alapvető cél volt a közigazgatás szervezeti integrációjának fokozása (pl.: csúcsminisztériumok, területi kormányhivatalok létrehozása, kötelező társulás lehetőségének megteremtése),
- végül a két nagy alrendszer (államigazgatás és helyi önkormányzatok) egymással szinkronban alakították át.

Az adminisztratív reform általános jellemzője, hogy a helyi önkormányzatok helyett az államigazgatást, a települési szint helyett pedig a területi szintet preferálta a jogalkotó. Emiatt van az, hogy míg a fejlett európai államok átalakításai során az állam megerősítésével és a középszintű feladatok újrarendezésével párhuzamosan a területi szinten újfajta partnerség alakul ki, addig Magyarországon ennek nyomait nem látni, mivel a feladatok államosításával, egyirányú mozgatásával a középszinten nem marad olyan szereplő, akivel valóban partneri kapcsolatra lehetne lépni. A korábban felborult arányok tehát nem álltak helyre, hanem egy másik véglet felé haladunk, államigazgatási hegemonia körvonalazódik középszinten. Szakmai álláspontom szerint a magyar példa a megkezdődött változásoknak egy sajátos variánsa, ami kétségtelenül illeszkedik, azonban nem mentes a kilengésektől sem. Mindez a Magyarországon zajló recentralizációs folyamat következménye.

A területi kormányhivatalokat érintő fejlesztések abból indultak ki, hogy ezek a szervek a Kormány középszintű bázisintézményeként funkcionálnak. Az állam tehát nem mond le területi képviselőtéről, sőt, szabályozása erősödést mutat, amit nem csupán a tisztség politikai karaktere, de a nagyléptékű szervezeti integráció is bizonyít. Alaptörvénybe történő beemelésük,<sup>27</sup> majd előbb a területi államigazgatás, utóbb pedig a teljes területi közigazgatás kormányhivatalok köré történő fel-

---

<sup>27</sup> Magyarország Alaptörvénye 17. cikk (3) bek. 32. cikk (4)-(5) bek. és 34. cikk (4) bek.

építésével napjainkra egyértelműen a középszint megkerülhetetlen szereplőivé váltak, ami előreláthatólag a következő időszakban sem fog változni. A részleteket vizsgálva leszögezhető, hogy annak számos pozitívuma van, amelyek azonban szinte kivétel nélkül párba állíthatóak valamilyen negatívummal. A következőkben párokba szedve ismertetem azokat a fontosabb jellegzetességeket, amelyeket a területi reform erősségeiként, illetve gyengeségeiként értékelhetünk.

Első pozitívumként ide sorolom az egyértelmű céltételezést. Az átalakítások a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési programban előre lefektetettek mentén zajlanak, amelynek céljai között a területi közigazgatás teljes szervezeti megújítása szerepel, jellemző iránya pedig a szervezeti integráció. Látni kell ugyanakkor, hogy a jól körülhatárolt célok megvalósulásának akár gátjává is válhat, hogy a jelenlegi elképzelések olyan elemekből építkeznek, amelyek korábban már felmerültek, de anno elvetették őket, mert a gyakorlatban nem voltak működőképesek.

Az átalakítások elsődleges mozgatórugója a hatékonyságra, ésszerűsésre való törekvés. Annak az államnak ugyanis, amelyik sikeres akar lenni, létérdeke, hogy végrehajtó apparátusa az egyes döntéseket minél gyorsabban és olcsóbban tudja megvalósítani. Különösen igaz ez egy olyan alrendszer vonatkozásában, aminek az éves működési kiadásai kb. 400 milliárd Ft-ra tehetők. Nehézségeket okozhat azonban a szakmai hatástanulmányok, koncepciók, valamint modellkísérletek mellőzése, amikkel fontos tapasztalatokra lehetett volna szert tenni már az új intézmények bevezetése előtt. Ráadásul a széles körben elterjedt megaszervezeti integráció is könnyen hatékonyságot, ésszerűséget rontó tényezővé válhat.

További pozitívuma a mostani reformnak, hogy a szétagoltság megszüntetése felé vezető úton igen messze jutott az első két évben. A közigazgatás középső szintjének államigazgatási oldala a permanens reformok ellenére a legutóbbi időkhöz ugyanis túlzott szétaprózottsággal bírt. 1990-ben 30-féle területi államigazgatási szerv működött hazánkban, a 2006-os induló állapot pedig 41 volt. Az azóta eltelt idő egyértelmű csökkenést mutat. 2009-végén 27-féle, 2011 elején pedig a kormányhivatalok mellett 11-féle területi államigazgatási szerv működött. Rögtön hozzá kell azonban tennem, hogy a területi kormányhivataltól elkülönült dekoncentrált szervek száma 2011-től újból növekedésnek indult (új szervként jött létre pl.: a Vízügyi Igazgatóság, a tankertület, valamint a Gyermekvédelmi Igazgatóság), ami azt jelenti, hogy az ágazati érdekek mégis képesek voltak utat törni maguknak. A megvalósult integráció felemás, mivel az érintett szervek közel fele (a rendészeti szerveket is ide számítva pedig több mint fele) abból kimaradt, megszűntté téve ezzel az államigazgatás területi szintjét. Ezt a járási szint is megismétli.

Végül itt kell még megemlíteni az ügyfélcentrikusságot. A kormányablakok felállítására és hálózatuk bővítésére, valamint az ügymenetek egyszerűsítésére egyértelműen az ügyfelek érdekét szolgálja, hasonló módon a járások restaurációjához és a járási az ügyeségek alkalmazásához. Az előnyök mellett azonban alapvető problémának vélem, hogy az alsó-középszintet illetően – az eredeti elképzelésektől eltérően – itt sem érvényesül egységes rendszerszemlélet. Mivel a feladatok szétválasztása nem valósult meg maradéktalanul, nagy számban maradtak a jegyzőknél is államigazgatási feladatok (például: személyi adat és lakcímnnyilvántartással kapcsolatos feladatok, szociális, gyámügyi, adózással kapcsolatos, honvédelmi, valamint építési ügyekben), holott a járások bevezetésének célja pont ennek elkerülése, kiváltása lett volna.<sup>28</sup> Az ügyfelek számára közvetlenül megtapasztalható előnyök meglátásom szerint leghamarabb a járási rendszer beindulása utáni években válnak érzékelhetővé.

A fent részletezett jellemzőkre tekintettel szakmai álláspontom az, hogy az adminisztratív reform irányában egybeesik az állam megerősítését szorgalmazó legújabb nézetekkel, mértékében azonban túllép azokon. A célok értékelendők, hiszen a hatékony, gyors, ügyfélbarát, szolgáltató közigazgatás XXI. századi elvárás. Azonban a megvalósítás eszközei már kritika alá esnek. A kiegyensúlyozatlanság tehát – ami mindeztáig jellemző volt közigazgatásunkra – nem mérséklődött, hanem egy másik végletbe fordult át. Az államigazgatási és önkormányzati feladat- és hatáskörök újragondolásával feltétlenül egyetértek, azonban úgy vélem, hogy a rendszerváltás után lassan negyed századdal az arányaiban eltolódott közigazgatásunk még mindig igényli az egyes intézmények helyének és szerepének pontos meghatározását.

## **2. Záró megjegyzések**

A fentiekből kiolvasható, hogy a magyar területi államigazgatásnak és a területi kormányhivataloknak ma is vannak olyan kérdései, amelyek megoldásra várnak. A középszint államigazgatási oldalának véleményem szerint is integráltan kell működnie, ennek azonban két konjunktív előfeltétele van. Egyrészt az egységes államigazgatás csak akkor valósulhat meg, ha a reformok, reformlépések képesek a tárcák érdekein túlmutató párnminiszteriális, azaz összkormányzati szemlélet megvalósítására. A másik nagyon fontos követelmény, hogy a korszerűsítésnek min-

---

<sup>28</sup> Ennek részletezését ld.: BARTA Attila: A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben. A járások feladataira és szervezetére vonatkozó főbb megállapítások. <http://www.kodifikator.hu/letoltes/category/5-2012-evi-ii-szam> (2013. július 14-i letöltés).



denképpen rendszerszemléletű megközelítéssel kell bírnia. A közigazgatás nagy alrendszerei ugyanis csak együtt, egymásra tekintettel képesek funkciójuk maradéktalan megvalósítására.

Az egyik legnagyobb lehetőség, egyszersmind kihívás a kormányhivatalok meglévő szervezetén belül adódik. A szervezeten belül ugyanis lehetőség van a vertikális munkamegosztás fejlesztésére (pl.: ahogy a járási hivatalok ügyintézőihez került a szabálysértési ügyekben való eljárás), illetve a horizontális munkamegosztás fejlesztésére (ahogy annak idején több különálló szakigazgatási szervből létrehozták a rehabilitációs szakigazgatási szervet). Ezek alapján a jövőben sem kizárt, hogy feladatok és hatáskörök vándoroljanak, rendeződjenek át. A kormányhivatal és annak törzshivatala elméletileg fogadóbázisa lehet bármilyen olyan feladatnak, amit sajátosságai okán a jogalkotó nem kíván más dekoncentrált szervhez telepíteni.

A hivatal vezetője tekintetében a politikai kötődés ugyancsak érdekes. Nemzetiközi példa található a kizárólag szakmai alapon történő választásra (pl.: Szlovéniában) és a politikai lojalitás alapján történő kinevezésre egyaránt (pl.: Lengyelországban).<sup>29</sup> Magyarországon a politikai kötődés indoka leginkább a gyors ráhatás biztosítása volt. A válsághelyzetek eredményesebb kezelése érdekében döntött úgy a jogalkotó, hogy a korábbi megoldástól eltér és egyértelműen a politikai változó szférában helyezi el a Kormány megbízott tisztségét.

A kormányhivatalokon kívüli viszonyokat vizsgálva leszögezhető, hogy a területi államigazgatásnak az a régi hiányossága, amely az egységes (keret)törvényi szabályozás megalkotásának elmaradásából fakad, továbbra is megoldásra vár. Bár a kormányhivatalokat, majd járásokat felállító törvények részben megfeleltethetők ennek, ugyanakkor szükségképpen egyoldalúak, hiszen kizárólag a kormányhivatalok irányából közelítenek a kérdésekhez. Ennek rendezését elkerülhetetlennek tartom. Az egységes területi államigazgatási törvény egyúttal kiváló lehetőséget nyújtana a megaszervezetekkel kapcsolatos külső kontroll intézményeinek kimunkálására.

Tekintettel arra, hogy 2013 és 2014 a konszolidáció évei a területi államigazgatásban, a megyei, illetve járási szervi körben nem valószínű, hogy újabb dekoncentrált szervek jelennének meg, vagy a jelenlegi szervi kör száma összevonások nyomán drasztikusan csökkenne. Kezdetől fogva hangoztatott végcél a polgári dekoncentrált szervek minél teljesebb körű beolvasztása a kormányhivatal-

---

<sup>29</sup> [http://www.eastr-asso.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29&Itemid=100005](http://www.eastr-asso.org/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=100005) (2013. május 9-i letöltés).

okba,<sup>30</sup> ez azonban biztos, hogy ennek a kormányzati ciklusnak a végéig nem valósul meg, tehát a működési integráció (koordináció) szerepe továbbra is fontos marad.

Szilárd meggyőződése ugyanakkor, hogy önmagában a területi koordináció sem képes pótolni a minisztériumok közötti együttműködés hiányosságait. Jelentősen fokozná a területi koordináció, a működési integráció eredményességét, ha azt a centrumban elhelyezkedő főhatóságok koordinációja előzné meg, tekintettel arra, hogy a területi koordinációval érintett dekoncentrált szervek lényegében a központi államigazgatási szervek területi „nyúlványai”.

Véleményem szerint ugyanilyen fontos kérdés a funkcionális kiszolgálóegységek továbbfejlesztésének lehetősége. Jelenleg ugyanis a kormányhivatalok szakigazgatási szervei és törzshivatala az, ahol széles körben mód nyílik az erőforrásokkal való takarékosabb gazdálkodásra, a racionalizálásra. A nem integrált dekoncentrált szervek felé ennek lehetősége még kiaknázására vár.

Az államigazgatás középszintű alrendszerének álláspontom szerint egy alapvetően homogén, szisztematikusan felépített közeget kell képeznie. Ennek az elvárásnak csak egy strukturálisan és feladatait tekintve is megtisztított és megerősített, működésében és részben szervezetében is integrált állami adminisztráció feleltethető meg, amely kiegészítője és támogatója a helyi önkormányzati rendszernek.

---

<sup>30</sup> Ld. Magyar Program (MP 11.0) 25.

**Bencsik András**

*egyetemi adjunktus*

*Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék*

## **A FOGYASZTÓVÉDELMI IGAZGATÁS FEJLŐDÉSI IRÁNYAI**

### **I. Bevezető gondolatok**

A fogyasztóvédelmi joggal – távolabbról a fogyasztóvédelemmel – kapcsolatos vizsgálódásokat alapvetően három tényező teszi aktuálissá: a jogállamiság elve, a piacgazdaság (ki)alakulása és a – legáltalánosabb értelemben felfogott – biztonság fontosságának egyre hangsúlyosabb megjelenése. A jogállam elvének megfelelni kívánó állam egyrészt köteles tartózkodni az állampolgárokat illető alapjogok gyakorlásának zavarásától, másrészt meghatározott feltételek megteremtésével köteles biztosítani az alapvető jogok érvényesülését. A jogállamiság lényeges összetevőjeként felfogható jogvédelem elve azt a szükségletet juttatja kifejezésre, hogy a jogjaiban – akár az állam, akár más magánszemély magatartása miatt – sérelmet szenvedett polgár számára az állam lehetőséget biztosítson a jogsérelem orvoslására. Megállapítható, hogy a jogvédelem nem csupán a jogállamiság eszméjének felbukkanása óta jelent állami feladatot, az már az állam keletkezésétől kezdődően a közhatalom gyakorlásának egyik alapvető funkciójaként fogható fel.<sup>1</sup> Bár a fogyasztóvédelem gondolata a XIX. századig vezethető vissza, korai „csírái” már a régebbi korokban is megjelentek.<sup>2</sup> A fogyasztóvédelem szempontjából az ún. fogyasztói jogok biztosítása és hatékony védelme által tehető jogállamivá az államok intézményrendszere.

A jogterület kialakulása és fejlődése szoros kapcsolatban áll a gazdasági viszonyokkal is, mivel a piaci viszonyok közepette – a fogyasztók hátrányára – képes

---

<sup>1</sup> Vö. LEGÉNY Krisztián: Jogvédő szervek a Magyar Köztársaságban. *Magyar Közigazgatás*, 2005. 283.

<sup>2</sup> A fogyasztóvédelmi jogalkotás megindulásával összefüggésben ld. VON HIPPEL, Eike: *Verbraucherschutz*. Tübingen, Mohr, 1986. 499., a fogyasztóvédelem történeti előzményeiről ld. SCHUHMACHER, Wolfgang: *Verbraucher und Recht in historischer Sicht*. Wien, Staatsdruckerei, 1981. 135.

megbomlani a gazdasági élet szereplői közötti egyensúly. A fogyasztó – többek között a piaci módszerek ismeretének hiánya miatt – kiszolgáltatott helyzetbe kerülhet a kereskedőkkel, szolgáltatókkal, vállalkozásokkal szemben. A fogyasztók állami védelmének okai között – egyebek mellett – a fogyasztók alulinformáltságot, meggondolatlanságát vagy a „másik oldal túlzottan domináns szerepét” hangsúlyozzák a szerzők, abban azonban egységesnek mutatkozik a szakirodalom, hogy a fogyasztók alárendelt szituációja igényli az állami többletvédelmet.<sup>3</sup> Ez a felismerés alapozta meg a fogyasztóvédelem – mint a magánjogi jogviszonyokba történő állami beavatkozás – intézményesítését.<sup>4</sup>

Korszakunkban egyrészt érzékelhető a globalizáció számottevő hatása a gazdaság működésére,<sup>5</sup> másrészt – a technikai, műszaki és nem utolsósorban a jogi feltételek folyamatos módosulásával – érezhető a korábban megszokott passzív fogyasztói magatartás megváltozása.<sup>6</sup> A piaci keretek között csupán az önmagáért tenni tudó, aktív fogyasztó képes „talpon maradni”, tekintettel a fogyasztók – fent említett – „hátrányos helyzetére”, amely a fogyasztók érdekeinek védelmében megköveteli az aktív(abb) állami beavatkozást a piacgazdaság viszonyaiba.

A fogyasztóvédelmet – emellett – a biztonság megjelenésének fontossága teszi egyre hangsúlyosabb jogterületté. A biztonság – mint jogi érték – fogalma a legáltalánosabb megfogalmazás szerint a veszély, fenyegetés, ártalom, károsodás, hátrány, félelem, ártalom hiányát, illetve az ezekkel szembeni hatékony védettséget, oltalmat jelenti.<sup>7</sup> Megállapítható, hogy a munkanélküliség, a járványok, a terrorizmus és többek között a tömeges szerencsétlenségek elleni küzdelem mellett a fogyasztók életének, egészségének és biztonságának védelme is a biztonság jogi értéként történő manifesztálódásaként értelmezhető, így fokozatos fejlesztésre és felülvizsgálatra szorul. A biztonságot veszélyeztető jelenségek és tendenciák univerzalizációja miatt eredményes küzdelmet sem az állam, sem az egyén, sem a társa-

<sup>3</sup> Vö. WESTERMANN, H. P.: Verbraucherschutz. In: *Gutachten und Vorschläge zur Überarbeitung des Schuldrechts*. Köln, 1993. 66. és FABER, Wolfgang: Elemente verschiedener Verbraucherbegriffe in EG-Richtlinien, zwischenstaatlichen Übereinkommen und nationalem Zivil- und Kollisionsrecht. *ZeUP*, 1998. 854-982.

<sup>4</sup> Ezzel összefüggésben ld. többek között LUSZCZ Viktor: Fogyasztóvédelem az Unióban. *Cég és Jog*, 2002. 41-47.

<sup>5</sup> A gazdaság globalizálódásáról ld. bővebben PRUGBERGER Tamás: A globalizáció hatása a gazdaságra, valamint a foglalkoztatásra. *Polgári Szemle*, 2012. [http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v\\_article&ID=465](http://www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=465) (2012.09.18.)

<sup>6</sup> Vö. FEKETE Orsolya: A fogyasztóvédelem aktuális kérdései. *Magyar Közigazgatás*, 2005. 608-609.

<sup>7</sup> ÁDÁM Antal: A biztonság az értékek között. *JURA*, 2005. 33.

dalmi közösségek nem folytathatnak.<sup>8</sup> Ennek egyenes következménye, hogy a „több lábbon álló”, a pluralitás elvét kifejezésre juttató intézményrendszer képes csupán hatékony védelmet biztosítani a fogyasztók számára.

A fogyasztóvédelmi jog vizsgálatát a vonatkozó normaanyag jellemzői is időszerrév teszik. E jogterület egyrészt heterogén, másrészt dinamikus. Heterogén normaösszességet azért jelent, mert ez a jogi matéria magánjogi normákat éppúgy tartalmaz, mint közigazgatási jogi vagy büntetőjogi előírásokat. A közigazgatási jog szerepe a fogyasztóvédelem területén nem más, mint a fogyasztó jogainak védelme, a garanciarendszer kiépítése jogi normák segítségével. A fogyasztóvédelem feletti állami felügyelet kiemelkedő jelentőségű abból a szempontból, hogy az ún. anyagi fogyasztóvédelmi jogként felfogható normák valóban érvényesüljenek, ezek realizálását hivatott biztosítani a – szintén közigazgatási normák által szabályozott – fogyasztóvédelmi intézmény- és jogérvényesítési rendszer, amelynek stabil struktúrája és – ezzel egyidejűleg – a követelmények által indukált folyamatos fejlesztése elengedhetetlen.

Az állami fogyasztóvédelmi politika dinamikusan fejlődik, amit két tendencia indukál: egyrészt a technikai és tudományos fejlődés, másrészt pedig a nemzetközi szervezetekhez, így különösen az Európai Unióhoz való tartozás ténye.<sup>9</sup> Az Európai Unióhoz történő csatlakozás által az egész államszervezet törvényessége új, nemzetállam feletti dimenzióba került, mivel a magyar közigazgatás immár nem csupán a hazai jogrend adta kereteket, hanem az Európai Unió jogrendjét is köteles figyelembe venni.<sup>10</sup>

A fogyasztóvédelmi jog interdiszciplináris jellege – közelebből az a sajátosság, hogy a hagyományos jogágak metszéspontjában helyezkedik el – a vonatkozó joganyag struktúráján is érzékelhető. A magánjogi jelleg az ún. fogyasztóvédelmi anyagi jog – így többek között a fogyasztói alapjogok és a fogyasztói szerződésekre irányadó szabályok –, míg a közjogi vonás a fogyasztóvédelmi intézményrendszer tekintetében dominál. Mindezekre tekintettel a fogyasztóvédelemmel

<sup>8</sup> Ezzel összefüggésben ld. többek között ÁDÁM Antal: Biztonság, felelősség, kötelesség. *Jogtudományi Közlöny*, 2005. 307-315. és ÁDÁM Antal: A magyar alkotmányos jogállam újszerű feladatiról és működéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 2008. 163-171.

<sup>9</sup> A fogyasztóvédelmi jog tekintetében az Európai Unió egyre szaporodó irányelvei folyamatosan önrevízióra készítetik az egyes tagállamokat. Vö. KAPNAPOULOU, Elissavet: *Das Recht der mißbräuchlichen Klauseln in der Europäischen Union*. Tübingen, Mohr, 1997. 361.

<sup>10</sup> Az uniós csatlakozás és a közigazgatás törvényessége közötti összefüggésekről bővebben ld. TORMA András: A közigazgatás törvényessége, EU-csatlakozás. In: CSEFKÓ Ferenc: *Szamel Lajos Tudományos Emlékülés*. Pécs, A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, 2000. 243-244.

összefüggésben vizsgálándók a fogyasztók jogainak érvényesülését biztosító magyar intézményrendszer összetevői: a jogi szabályozás és a végrehajtására létrejött szervezeti rendszer. Ez két okból is indokolt: egyrészt a jogvédelmi intézményekhez érkező megkeresések és panaszok nagy volumene azt is jelzi, hogy a fogyasztók védelmének hazai rendszere hatékonysági deficitben szenved; másrészt megfogalmazódik olyan szakirodalmi vélemény is, amely szerint „az állam a fogyasztóvédelemben kevés területen tudna többet nyújtani”.<sup>11</sup> Egyértelmű, hogy a helyzet megítélése ennél összetettebb, mivel kétségtelenül komoly előrelépések figyelhetők meg a fogyasztóvédelmi szabályozásban, az is nyilvánvaló azonban, hogy a rendszer még tökéletesíthető. E felismerésből kiindulva tűztem célul, hogy feltérképezzem a fogyasztóvédelem rendszerének hiányosságait, valamint javaslatokat fogalmazzak meg annak továbbfejlesztésére.

Abból a szinte tényként kezelhető jelenségből kiindulva, miszerint a politika, a gazdaság és a társadalom is több ponton kapcsolódik a közigazgatáshoz,<sup>12</sup> megállapítható, hogy a gazdaság és a közigazgatás viszonya egyrészt korszakonként változó, másrészt a kapcsolódó tevékenységfajták vonatkozásában sokszínűnek mondható.

Ezt az egymásra hatást alapvetően annak a kérdésnek a jogalkotó általi megválaszolása determinálja, hogy az állam meddig hagyja a piac hatását érvényesülni és mikor, milyen érdekek és értékek mentén érzi fontosságát az állami korlátozásnak, az állami beavatkozásnak. Aszerint az általánosnak tekinthető tézis szerint, hogy kizárólag „piaci gazdaság” egyik államban sem érvényesül, akként lehet állást foglalni, hogy a változó mértékű, változó terjedelmű és változatos instrumentumok útján realizálódó állami beavatkozás minden állam gazdaságában szükségszerű.<sup>13</sup> Az utóbbi évtizedek (évszázadok) gazdasági működését vizsgálva azonban a gyakorlat által felszínre hozott problémák rámutattak olyan működési zavarokra,<sup>14</sup> amelyek az államok többségénél igenis a gazdaságban történő állami beavatkozás indokaként fogalmazhatók meg.

<sup>11</sup> Vö. NEMESHEGYI Benjámin: A fogyasztóvédelem intézményrendszere és a fogyasztóvédelem fejlődésének új irányai Magyarországon. In: RIXER Ádám: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, KGRE ÁJK, 2012. 135.

<sup>12</sup> Vö. LÖRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 63.

<sup>13</sup> Természetesen az Adam Smith nevéhez köthető klasszikus (liberális) közgazdaságtan a szabad verseny tökéletes és automatikusan szabályozó jellegéből indul ki, ebből fakadóan minden állami beavatkozást károsnak és elkerülendőnek minősít.

<sup>14</sup> Az itt felsorolt jelenségeket nevezi Bordás Mária piaci kudarcoknak. Vö. BORDÁS Mária: *A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*. Budapest, Unió Kiadó, 2009. 15-16.

Az állam jelenlétét a gazdaságban alapvetően két jelenség teszi (teheti) indokolttá: az ún. piaci zavarok, valamint bizonyos állami prioritások a gazdasági szférában. Ebből következik, hogy vagy azért van szükség az állam megjelenésére, mert megbomlott a tiszta versenyen alapuló piaci egyensúly, vagy pedig maga az állam érzi fontosnak azt, hogy a gazdaság működése (működtetése) szociális dimenziót is tükrözzön.

Megfigyelhető egyfajta ciklikusság is az egyes közgazdaságtani irányzatok állása között, az eltérő szemléletmód – a különböző felfogásokat vizsgálva – gyakran egyenes következménye a korábbi időszak megközelítésének és a gazdaság ez idő alatt tapasztalt funkcionálásának. Ez a tendencia érhető tetten a liberális közgazdaságtan „éjjeliőr” államot megkívánó (és a gazdasági közigazgatás szociális dimenzióját tagadó) felfogása és az erőteljes intervenciót kifejezésre juttató keynesiánus gazdaságpolitika között, de hasonló ok-okozati összefüggés rajzolódik ki a jóléti közgazdaságtan és a neoklasszikus megközelítés relációjában is. Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy a fogyasztóvédelem megítélése tekintetében két szélsőséges álláspont fogalmazódik meg: egyes gondolkodók – csupán állami beavatkozást látva a jelzett tevékenységben – ab ovo elutasítják, míg mások megengedhetőnek vagy éppenséggel szükségszerűnek vélik az ilyen irányú állami szerepvállalást.

A szocialista gazdasági berendezkedés időszaka óta – a korábbi piaci zavaroknak is „köszönhetően” – már az állami gazdaságpolitika része a fogyasztóvédelem. Alapvető különbségek figyelhetők meg azonban a fogyasztók állam általi védelmének indokoltsága tekintetében ebben a korszakban. A kor gazdaságának sajátosságai miatt nem a piac nem megfelelő működése, hanem éppen a piaci működés hiánya jelentette azt a hátrányos helyzetet, amely megkövetelte a vásárlók védelmének állami feladatként történő rögzítését. Ebből következően a jelzett korszakban valójában nem fogyasztóvédelem, hanem minőségvédelem valósult meg Magyarországon. A rendszerváltozást követő időszakban a nyugati világ áruival és szolgáltatásaival párhuzamosan olyan piaci módszerek is „begyűrűztek” hazánkba, amelyek új megközelítésmódot és a fogyasztóvédelem új alapokra helyezését követelik meg a korszerű állami működéstől.

A fentiek alapján látható, hogy a fogyasztóvédelmi jellegű állami tevékenység megengedhetősége és terjedelme szoros összefüggést mutat az adott korszakban uralkodó közgazdasági irányzattal, napjainkban pedig a piaci alapokon álló gazdaság normális működésének fenntartására, valamint a fogyasztók alapvető biztonságának realizálására irányul ez az állami tevékenység. Mindezekre tekintettel az alábbi tanulmányban a fogyasztóvédelmi igazgatás két területét – közelebbről az

alkotmányi szabályozást és az állami intézményrendszert – teszem vizsgálat tárgyává, kijelölve ezáltal a továbbfejlesztés lehetséges irányait.

## II. Az alkotmányi szabályozás fejlődési irányai

A fogyasztóvédelem rendszere a modern államokban történelem szülte szükségletet elégít ki. Látható, hogy a piaci alapokon álló gazdaságban a fogyasztó kiszolgáltatott helyzetét – a fogyasztói jogviszony magánjog jellege ellenére – a piacgazdaság eszméjével látszatellentmondásban álló állami beavatkozás képes korrigálni. Egy intézményrendszer hatékonysága erőteljesen függ az alkotmányos alapoktól, nevezetesen attól, hogy az ország alaptörvénye és az azon nyugvó törvények milyen mértékben szabályozzák a fundamentális kérdéseket, mivel az alkotmányos jogállam alaptörvénye nem csak az állami szervek fajtáit, hatásköri és működési kérdéseit határozza meg, hanem kiterjedt jogosultságokkal ruházza fel az állampolgárokat és követelményeket határoz meg az államhatalom működésével szemben.<sup>15</sup> Ebből kiindulva a következőkben rövid áttekintést adok a fogyasztóvédelem alkotmányi szintű szabályozásáról, ennek keretében a fogyasztói (alap)jogok regulációjáról. Ehhez kapcsolódóan néhány európai állam alkotmányi szabályozását teszem vizsgálat tárgyává, majd ezt követően rátérek a hazai reguláció ismertetésére. Mindenekelőtt azonban célszerű rámutatni a fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásának indokoltására, ennek keretében kitérni a jogállamiság és a fogyasztóvédelem közötti összefüggésekre.

### *1. A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásáról általában*

A modern értelemben felfogott jogállam a politikai-társadalmi változások folyamatában alakult ki, az államot a jog által korlátozó eszmeként a XVIII. század végén jelentkezett.<sup>16</sup> A szakirodalomban uralkodó álláspont szerint a jogállam értéktartalmú alapelemei között a hatalommegosztás, a törvények primátusa, a jogalkalmazás törvényessége, a jogbiztonság követelménye, a jogvédelem biztosítása és az alapjogok alkotmányi garانتálása említhető meg.<sup>17</sup> A téma szempontjából –

<sup>15</sup> Vö. ÁDÁM Antal: A posztmodernitás különös változatáról. *JURA*, 2012. 10.

<sup>16</sup> Vö. PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2009. 140.

<sup>17</sup> Vö. PETRÉTEI i.m. 16. lj. 147-157. Megjegyzendő, hogy vannak olyan szerzők, akik nem a jogállamiság, hanem az alkotmányosság feltételének tekintik az emberi jogok alkotmányi szintű



amint arra a bevezetőben is utaltam – az utóbbi két alapelemnek van kiemelkedő jelentősége. Ennek fényében megállapítható, hogy a jogállamiság elképzelhetetlen a modern alkotmányfejlődés által kikristályosított alapvető jogok – így egyebek mellett a fogyasztói jogok – alkotmányi szabályozása nélkül, a jogvédelem elve pedig az alkotmányozó hatalom számára az intézményrendszerre vonatkozó főbb megállapítások alaptörvényi regulációját írja elő. Kiemelendő, hogy a fogyasztói jogok alapjogként (emberi jogként) történő szabályozása már korábban felvetődött a téma iránt érdeklődő szerzők munkásságában, a szakirodalomból kiolvasható álláspont azonban közel sem tekinthető egységesnek. Ebben az értelemben alapvetően két elgondolás között tehetünk különbséget.

Vannak olyan szerzők, akik arra az álláspontra helyezkednek, hogy a fogyasztói alapjogok igenis felfoghatók – önálló – emberi jogként (lényegében az alapjogok legújabb generációjaként), mivel rendelkeznek az alapvető jogok karakterét adó sajátosságokkal, így az általános érvényűségben, az egyéni boldogulás kifejeződésében, mint célban, valamint az állami hatalommal szembeni védelemben megnyilvánuló jellemzőkkel.<sup>18</sup> Ez az elgondolás fogyasztói jogok megjelenését, elterjedését lényegében a posztmodern fejlődésre adott reakcióként fogja fel, amelynek keretei között nemcsak az állam és a polgár, hanem az egyének közötti viszonyokban is szükség van az alapjogok által realizálható védelem biztosítására.<sup>19</sup>

A másik koncepció nem önálló fogyasztói alapjogok szabályozását juttatja kifejezésre, hanem akként fogalmaz, hogy a gazdasági és szociális alapjogok – implicit módon – magukban foglalnak olyan értékeket, amelyek fogyasztói jogoknak tekinthetők. A vonatkozó terjedelmes szakirodalom citálásának mellőzésével jelzem, hogy ez a felfogás – egyebek mellett – a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való jogból tartja levezethetőnek a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelméhez, a biztonságos árukhoz és szolgáltatásokhoz, valamint a fogyasztók életének, egészségének és biztonságának védelméhez való jogot.<sup>20</sup> Ez annak ellenére uralkodó felfogásnak tekinthető, hogy a nemzetközi jogalkotás

---

deklarálását. Ezzel kapcsolatban ld. KUKORELLI István: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó, 2007. 31.

<sup>18</sup> Vö. DEUTSCH, S.: Are Consumer Rights Human Rights? *Osgood Hall Law Journal*, 1995. 551. Ld. HARDING, C. – KOHL, U. – SALMON, N.: *Human Rights in the Marketplace: The Exploitation of Rights Protection by Economic Actors*. Aldershot, Ashgate, 2008. 56-70.

<sup>20</sup> Vö. HÖFFE, O.: *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten: Ein kooperativer Kommentar*. Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2000. 20. és CALLIES, C.: Die Europäische Grundrecht-Charta. In: EHLERS, D.: *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. Berlin-New York, De Gruyter Recht, 2003. 23.

egyes produktumainak eredményeképpen több állam nemzeti alkotmányaiba is bekerültek egyes fogyasztói alapjogok (egyebek mellett Kelet-Timor, Dél-Korea, Kambodzsza, Bulgária és Mexikó is úgynevezett „puha” emberi jogként szabályozta a vázolt alkotmányi értékeket).<sup>21</sup> Ebben a körben kiemelendő a jogállamiság garantálása és a gazdaság működése közötti szoros kapcsolat, mert a gazdasági jogok elismerése képes a gazdasági érdekek biztosítását és védelmét megteremteni, a gazdaság területén az előreláthatóságot és a kiszámíthatóságot érvényesíteni.<sup>22</sup>

A fogyasztóvédelem alaptörvényi szabályozása a tárgykör kardinális kérdése, mivel az alkotmányban rögzített alapelvek, alapjogok, tilalmak, állampolgári kötelezettségek, továbbá az államcélok és állami köteleességek egybefüggő, egységes értékrendszert alkotnak, amelyek – garancia jellegükből eredően – alkotmányosági mérceként funkcionálnak.<sup>23</sup> Megállapítható, hogy egy magát jogállamnak deklaráló állam nem nélkülözheti a fogyasztóvédelem alkotmányi szintű szabályozását, amely egyrészt a fogyasztói alapjogok rögzítésében, másrészt a fogyasztóvédelem, mint a fogyasztók számára nyújtott jogvédelmi jellegű tevékenység állami feladatként történő meghatározásában kristályosodhat ki. A fogyasztóvédelem tárgykörére vonatkozó alkotmányi szintű szabályozás alapvetően három módon valósulhat meg. Vannak olyan országok, ahol a fogyasztóvédelem realizálása állami feladatként fogalmazódik meg az alkotmányozó hatalom részéről, van példa a fogyasztói jogérvényesítő tevékenységet végző társadalmi szervezetekre történő alkotmányi szintű utalás alkalmazására, több állam alkotmánya pedig konkrétan rendelkezik az ún. fogyasztói (alap)jogokról.

A vizsgált tárgykör szempontjából a spanyol szabályozásból több rendelkezést tartok említésre és elemzésre érdemesnek. Kiemelendők a spanyol alkotmány 51. cikk (1) bekezdése és 52. cikke által megállapított rendelkezések. Előbbi az állami fogyasztóvédelmi politika alkotmányos alapjait határozza meg, amikor rögzíti, hogy „az állami szervek hatékony eljárasmódokat alkalmazva biztosítják a fogyasztók (...) biztonságát, egészségének és jogos gazdasági érdekeinek védelmét.” Kiemelkedő jelentősége van az említett rendelkezésnek egyrészt abból a szempontból, hogy állami feladatként határozza meg a fogyasztóvédelmet, konkretizálja

---

<sup>21</sup> Ezzel összefüggésben ld. BENÖHR, Iris – MICKLITZ, Hans-W.: Consumer protection and human rights. In: HOWELLS, Geraint – RAMSAY, Iain – WILHELMSSON, Thomas – KRAFT, David: *Handbook of Research on International Consumer Law*. Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing Limited, 2010. 26.

<sup>22</sup> Vö. ASCHL, A.: *Staats- und verfassungsrechtliches Lexikon*. Regensburg, Praetoris Verlag, 1998. 467-468.

<sup>23</sup> Vö. ÁDÁM Antal: Az alkotmányi értékek értelmezéséről. *JURA*, 2010. 115.

továbbá annak főbb tevékenységi területeit is. A (2) bekezdés – az előző rendelkezés alátámasztása és tartalommal megtöltése céljából – rögzíti az ún. fogyasztói jogokat, így a tájékoztatáshoz és oktatáshoz, a meghallgatáshoz és az érdekvédelemhez való jogot.

A szabályozás ezáltal amellet, hogy megalapozza és konkrét rendelkezésekben fejezi ki az állami fogyasztóvédelmi politika egyes elemeit, meghatározza azokat az értékeket (alapjogokat, érdekeket) is, amelyek védelme és érvényesítése céljából a fent kifejtett eljárás módokat az állami szervek alkalmazni kötelesek. Megjegyzendő továbbá, hogy a reguláció a fogyasztói jogérvényesítés érdekében a bírósági jogvédelem mellett a – fogyasztók szempontjából jelentős előnyökkel járó – bíróságon kívüli vitarendezést is az alkotmányi szabályozás lényeges tartalmi elemének tekinti.

Akceptálható megoldást jelenít meg Svájc alaptörvénye is, mivel a svájci alkotmány 31/F. § (1) bekezdése értelmében „a Szövetség intézkedéseket fogantat a fogyasztók védelme érdekében.”<sup>24</sup> Ennek a rendelkezésnek abból az irányból van kiemelkedő jelentősége, hogy állami (szövetségi) feladatként szabályozza a fogyasztóvédelem megvalósítását, míg a 31/F. § (3) bekezdése lehetővé teszi egyszerű és hatékony egyeztető vagy bírósági eljárások kialakítását valamint igénybevételét a fogyasztók és a szolgáltatók közötti jogviták rendezésére. Ennek a rendelkezésnek azért van relevanciája, mert nemcsak megoldást biztosít a fogyasztói jogérvényesítésnek arra a problémájára, miszerint a bíróság előtti eljárások bonyolultak, költségesek és nem elég gyorsak, hanem – alaptörvénybe foglalt szabályozásánál fogva – ennek a jogérvényesítési megoldásnak normatív jelleget és az alkotmányban regulált értékek által élvezett védelmet is garantál.

A lengyel alkotmány 76. cikke pedig úgy rendelkezik, hogy „a közhatalmi szervek védik a fogyasztókat, vásárlókat, kölcsönzőket és bérlőket az egészségüket, magánszférájukat, biztonságukat fenyegető tevékenységekkel és a tisztességtelen piaci magatartással szemben”. Az idézett terjedelmes alaptörvényi szakasz két szempontból is kiemelésre érdemes. Egyrészt állami (közhatalmi) feladatként rögzíti a fogyasztók védelmét, másrészt pedig – indirekt módon – meghatározza az állami fogyasztóvédelmi politika által védeni kívánt értékeket, ami méltán tekinthető a fogyasztói alapjogok alkotmányi regulációjának. A vonatkozó rendelkezés szerint a fogyasztók egészsége, magánszférája és biztonsága, valamint a tisztességtelen – és ezáltal fogyasztókat károsítani képes – piaci magatartások elleni küzdelem minősül olyan értéknek, amelyek közvetett vagy közvetlen veszélyeztetése megalapozza az állami beavatkozás szükségességét a fogyasztói szerződések világába.

---

<sup>24</sup> Vö. GYARMATI András: A fogyasztóvédelemről. *Magyar Jog*, 1996. 323.

Megállapítható, hogy a fogyasztóvédelem alkotmányi szintű szabályozása a különböző európai államokban nem tekinthető egységesnek. Vannak olyan államok, amelyek egyáltalán nem szabályozzák a fogyasztóvédelmet, számos alaptörvény azonban állami feladatként tartalmaz konkrét előírásokat a fogyasztóvédelemre. Ezen kívül több ország alkotmánya külön – alapvető jogként – nevesíti az ún. fogyasztói alapjogokat. Szükséges arra is rámutatni, hogy azokban az államokban, amelyekben a történelmi sajátosságok okán nem alakultak ki a fogyasztóvédelem tradíciói és ennél fogva erről a témakörrel az alkotmányi szabályozás is hallgat, hangsúlyozottan az európai uniós jog által determinált módon alakult a fogyasztóvédelemre vonatkozó – törvényi szintű – szabályozás, így különösen – egyebek mellett – a fogyasztókkal szemben alkalmazott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra vonatkozó reguláció irányából épült ki a fogyasztóvédelem jogi rezsimje.<sup>25</sup>

## **2. A hazai alkotmányi (alaptörvényi) szabályozásról**

Hazánk elfogadott Alaptörvénye – korábban ismeretlen szabályozási tárgykörként – már tartalmaz utalást a fogyasztóvédelemre. E rendelkezések ismertetése és értékelése előtt azonban indokolt a korábbi alkotmányi szabályozás felvázolása, mégpedig a leendő regulációval kapcsolatos viszonyítási pontok könnyebb kijelölése érdekében.

Kiemelendő, hogy a fogyasztóvédelem tárgykörét érintően a magyar Alkotmány hallgatott, sem állami feladatként, sem a fogyasztói alapjogok oldaláról nem közlelt a témakörhöz. Szükséges azt is hozzátenni, hogy az Alkotmánybíróság (is) csak érintőlegesen foglalkozott a fogyasztóvédelem kérdéskörével, előbb a gazdasági életbe történő állami beavatkozás megalapozása, majd a véleménynyilvánítási szabadság szükséges korlátozása tekintetében érintette azt. E tekintetben a Testület már csak egy lépés választotta el attól, hogy nevesítsen fogyasztói alapjogokat és konkrétan körülhatárolja a fogyasztóvédelmet, mint állami feladatot. Az Alkotmánybíróság ezt a lépést azonban mindmáig nem tette meg.<sup>26</sup>

A vázolt előzmények után érdemes rátérni Magyarország Alaptörvényének normaszövegére, amely abban a vonatkozásban kétségtelenül meghaladja a korábbi regulációt, hogy kifejezetten is tartalmaz rendelkezést a fogyasztóvédelemre. Megjegyzendő azonban, hogy az alaptörvényi reguláció nem szól a gazdasági rend-

<sup>25</sup> Fő. BENÖHR – MICKLITZ: i.m. 21. l.j. 38.

<sup>26</sup> Ítélezése során az Alkotmánybíróság a szerződés felmondásának jogát – mint a fogyasztót a fogyasztói szerződés alapján megillető magánjogi jogosultságot – érintette, nem bővítette azonban a korábban a fogyasztóvédelemmel összefüggésben kifejtetteket. A tárgykörrel – többek között – a 126/2009. AB határozat, az 59/2009. AB határozat, 21/2009. AB határozat, 49/2011. AB határozat, valamint a 22/2009. AB határozat foglalkozott.

ről, azonban piacgazdasági elemeket tartalmaz, amelyeket kiegészít olyan új összetevőkkel (például fogyasztók jogainak védelme) amelyek reflektálnak az új korszak kihívásaira.<sup>27</sup>

Az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése értelmében „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” Az idézett rendelkezéssel összefüggésben az alábbi megjegyzésekre szorítkozok.

Fontos kiemelni, hogy – illeszkedve az Alkotmánybíróság korábbi ítélkezési tevékenységéhez – a normaszöveg a piacgazdaság keretei között érvényesülő tisztességes gazdasági versennyel összefüggésben utal a fogyasztók védelmére, lényegében állami feladatot meghatározva. A szabályozás utolsó fordulata szerint Magyarország „védi a fogyasztók jogait”, ezekről a jogokról azonban az alkotmányozó hallgat. Ebből alapvetően két irányba lehet elindulni. Az egyik lehetséges értelmezés szerint – tekintettel arra, hogy a gazdasági verseny tárgykörével egyidejűleg került a témakör szabályozásra – a tisztességes piaci magatartás realizálása az a védendő érték, amely kifejez „fogyasztói jogokat”, így ennek megsértése esetén szükséges és kötelező az állami fellépés a piaci viszonyok között bizonyos ismeretek hiánya miatt hátrányos helyzetbe került fogyasztók védelmében. Ez az alaptörvényi rendelkezés a gazdasági verseny közjó általi korlátozását jelenti, amelyben kifejezésre jut az erőfölénnyel való visszaélés tilalmának, mint a fogyasztók jogai védelmének az állam által fontosnak tartott alapja.<sup>28</sup>

Abból kiindulva azonban, hogy az Alaptörvény nem fogyasztói „alapjogokat”, hanem fogyasztói „jogokat” említ, ama értelmezés is helytálló lehet, hogy az alkotmányozó nem kíván fogyasztó-specifikus alapjogokat nevesíteni, inkább a fogyasztókat – a fogyasztói szerződés alapján – megillető, zömében magánjogi jogosítványok védelmében áll az alkotmányozó által előírt állami tevékenység. Ebbe a körbe vonható az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése is, amely szerint „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket”, mivel ez a rendelkezés megalapozhatná az idézett alanyok, mint speciális helyzetükből fakadóan fokozottabb állami védelemre szorulókat körét. Megjegyzendő, hogy ez az alaptörvényi szakasz alkalmas lenne a fogyasztókat védő állami intézkedések megalapozására (is), a normaszöveg azonban az állami szerepet leszűkítette a gyermekekre, az idősekre, a nőkre és a fogyatékos szemé-

<sup>27</sup> Vö. DRINÓCZI Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers*, 2012. 11.

<sup>28</sup> Vö. DRINÓCZI: i.m. 27. lj. 14.

lyekre, a fogyasztók kimaradtak az alanyi körből. Álláspontom szerint, a konkrét fogyasztói jogok legalább utalásszerű említése és a „védelem” megvalósulási formáinak, tevékenységfajtáinak szabályozása elengedhetetlen lenne az erős állami fogyasztóvédelem alkotmányi megalapozása szempontjából.

Az alábbiakban azokat az Alaptörvényben *expressis verbis* megfogalmazott rendelkezéseket kívánom érinteni, amelyek kifejezésre juttatnak fogyasztókra is vonatkoztatható alapvető értékeket. Az Alaptörvény deklarálja a művelődéshez való jogot,<sup>29</sup> amely ezáltal magában foglal(hat)ja a fogyasztók oktatását igénylő állami feladatot (is), amelynek során a fogyasztói jogérvényesítéshez szükséges ismeretek közvetítéséről van szó. A XIX. cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.” Itt csak utalok arra, hogy a szociális biztonsághoz való jog állam általi biztosítása ki kell(ene) terjedjen a fogyasztók védelmére is. Követve az 1949. évi XX. törvény által realizált szabályozást, az Alaptörvény is meghatározza azokat a speciális esetköröket, amelyekre vonatkoztatja a rászorulókról történő szociális gondoskodást.<sup>30</sup>

Van továbbá – a fent jelzett értékek között – olyan fogyasztói alapjognak (is) tekinthető érték, amelynek védelme – közvetve – megjelenik több alaptörvényi rendelkezésben is. A XX. cikk akként rendelkezik, hogy „mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”, majd ezt a (2) bekezdés úgy részletezi, hogy az magában foglalja „az egészséges élelmiszerekhez és az egészséges ivóvízhez való hozzáférés” biztosítását. Ebből a rendelkezésből kiolvasható, hogy a fogyasztók egészséghez való joga (ha nem is *expressis verbis*) megjelenik a szabályozásban, amit tovább hangsúlyoz a fogyasztóvédelem talán legégetőbb problémájának, az élelmiszerbiztonságnak a kiemelése. Megjegyzendő, hogy az „egészséges ivóvízhez való hozzáférés” biztosítása nem csupán az egészségre káros körülmények kiszűrésére vonatkozó állami feladatot foglalja magában, hanem szolgáltatás-szervezési kötelezettséget is megállapít.<sup>31</sup>

Említésre érdemes és a vázolt kérdéskörhöz kapcsolható a XXII. cikk is, amely szerint „Magyarország törekszik arra, hogy (...) a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.” Ebből a rendelkezésből szintén kiolvasható az egészséghez való jog speciális megjelenése, mivel a közszolgáltatások igénybevétele során „valódi” fogyasztói jogviszony jön létre az állam és a fogyasztók kö-

<sup>29</sup> Alaptörvény XI. cikk (1) bek.

<sup>30</sup> Ennek keretében az anyaság, a betegség, a rokkantság, az özvegység, az árvaság, az öregség és az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség tekinthető az állami beavatkozás jogalapjának.

<sup>31</sup> Ennek kiemelkedő jelentősége jut kifejeződésre abban is, hogy az Ötv. már 1990-ben kötelező települési önkormányzati feladatként nevesítette ezt a kötelezettséget.

zött, amely kontraktusnak az ad kiemelkedő jelentőséget, hogy az állam jelenik meg a szolgáltató pozíciójában, miközben ugyancsak az állam feladata annak kontrollálása, hogy eme jogviszony keretei között is érvényesüljenek a fogyasztóvédelmi jellegű rendelkezések.

### **3. A továbbfejlesztés útjai**

A fent írtakra tekintettel belátható, hogy az alkotmányos jogállam előtt álló és megoldásra váró kihívások között két olyan jelenség is megfigyelhető, amelyek elengedhetlenné teszik a fogyasztóvédelem rendszerének kiépítését korszakunk államaiban. Az egyik – évtizedek óta a jogállamiság fejlődésének egyik motorjaként felfogható – tendencia a modern alkotmányfejlődés által kimunkált alapjogok alkotmányi rögzítése. Tekintettel arra, hogy több európai állam alapjogként tekint a fogyasztói jogokra, eme alkotmányi értékek érvényesülésének biztosítására hivatott az állami fogyasztóvédelmi tevékenység. A jogállamiság másik állami fellépést igénylő komponense a jogvédelem biztosítása a polgárok számára. Nyilvánvaló, hogy a jogvédelem biztosítása hosszabb múltra tekint vissza a fogyasztóvédelem – szűk értelemben vett – pár évtizedes fejlődéséhez képest, a XX. században azonban újszerű kiszolgáltatottság jelentkezett a fogyasztók (vevők) és a kereskedők jogviszonyában, amely – összhangban az állam gazdaságot érintő fellépésének alakulásával – kapcsolatban áll a gazdaság „egészséges” működésével, ennélfogva az államok ilyen irányú tevékenysége szükségzerű.

A vizsgált államok alkotmányi regulációja alapján megállapítható, hogy nem tekinthetők egységesnek az európai országok, mivel vannak a fogyasztóvédelem tárgykörét közvetlenül és közvetett módon szabályozó alkotmányok. Kifejezetten korszerű megoldásnak tekinthető azonban a svájci alkotmány ama rendelkezése, amely kötelezettséggént írja elő az állam számára a hatékony, bíróságon kívüli jogérvényesítési mechanizmusok kiépítését a fogyasztói érdekek védelmében.

Magyarország Alaptörvénye – a tanulmány tárgyköre szempontjából – kétségtelen előrelépést jelent abban a tekintetben, hogy szól a fogyasztók jogainak védelméről, ezzel feladatkört határozva meg az állam számára. A szabályozás azonban szüksézávának és befejezetlennek tekinthető, mivel nem árul el semmit az állam által védendő fogyasztói jogokról, valamint a védelemben megtestesülő állami tevékenységről. Emellett azonban megjelennek az Alaptörvényben olyan alkotmányi értékek is, amelyek rávilágítanak a regulációban implicit módon megtalálható fogyasztóvédelmi jelleget is hordozó összefüggésekre. Kifejezett fogyasztói alapjogok szabályozása által – alapvető jogok lévén – megállná helyét az állam intézményvédelmi kötelezettségének igénylése, a jelenlegi megfogalmazás mellett azon-

ban homályos marad a jelzett állami feladat megvalósításának tartalma. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az alaptörvényi szabályozás továbbfejlesztésre szorul a fogyasztóvédelem területén, mindenekelőtt az ún. „fogyasztói alapjogok” szabályozása, valamint a fogyasztóvédelmi tevékenységet reguláló „nagyvonalú” normaszöveg pontosítása mellett hozhatók fel érvek.

A szakirodalomban egyre gyakrabban vetődik fel annak lehetősége is, hogy a fogyasztóvédelem állami intézményrendszerébe tartozzon bele az alapvető jogok biztosá által realizált jogvédelem is.<sup>32</sup> A vonatkozó tételes jogi szabályozás ismertetését mellőzve érdemes rámutatni: a fogyasztói jogsértések esetén az ombudsmanhoz forduló polgárok nagy számából az a társadalmi értékítélet is kiolvasható, hogy a fogyasztók a speciálisan fogyasztóvédelmi jogérvényesítési eszközöket nem tartják kellően hatékony instrumentumoknak. Van olyan, ezzel ellentétes felfogást valló szerző, aki szerint nem kívánatos több „külön” biztos intézményesítése, mivel ebben az esetben nehezebben lenne elérhető az, hogy az érintett (alkotmányos) jogok terjedelmének, korlátainak megállapítása a többi alkotmányos jog hasonló összetevőivel összhangban történjék.<sup>33</sup> Úgy vélem azonban, hogy a nyilvánosság elvének széleskörű realizálása érdekében kívánatos lenne a fogyasztóvédelemben az alapvető jogok biztosának közreműködése, alkalmazhatóságának feltétele azonban a többi igénybe vehető eszköztől eltérő jogosítványok széles körű biztosítása és a fogyasztói jogok alapvető jogként történő szabályozása.

### III. Az állami fogyasztóvédelem fejlődési irányai

A fogyasztóvédelmi jog heterogén jellegéből fakad az a sajátosság, hogy a fogyasztók védelmének érdekében kitűzött célok elérése számos feladat ellátását teszi szükségessé. Ennek eredményeképpen a magyar fogyasztóvédelmi intézményrendszer rendkívül differenciált, a hatáskörök számos szerv között oszlanak

---

<sup>32</sup> Ezzel összefüggésben ld. többek között FEKETE Orsolya: A fogyasztóvédelem aktuális kérdései. *Magyar Közigazgatás*, 2005. 618-619. valamint NÉMETH Anita: Vitarendezés a fogyasztóvédelemben. In: *Fogyasztóvédelmi Kódex*. Budapest 1998. 102.

<sup>33</sup> Ezt az álláspontot képviseli egyebek mellett Varga Zs. András is. Vö. VARGA Zs. András: A magyar ombudsmani intézményrendszer továbbfejlesztéséről. In: CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, PTE ÁJK, 2010. 433.



meg.<sup>34</sup> A fogyasztóvédelmi jellegű feladatokat ellátó állami szerveken kívül a hatályos szabályozás – a pluralitás elvének megfelelően – rendelkezik a helyi önkormányzatok és a fogyasztói érdekvédelmet ellátó társadalmi szervezetek szerepéről is. Az állami fogyasztóvédelem alapvetően ezen belül három pillérből – közelebbről a Kormány, a fogyasztóvédelemért felelős miniszter és a fogyasztóvédelmi hatóságok által kifejtett tevékenységből – áll.

### ***1. A fogyasztóvédelem állami intézményrendszeréről***

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) csupán annyi orientáló jellegű kötelezettséget rögzített a Kormány fogyasztóvédelmi feladatairól, hogy ösztönzi az országos gazdasági kamarák, a vállalkozások szakmai érdek-képviselői szervezetei, az érintett társadalmi szervezetek és a fogyasztóvédelemmel összefüggő feladatokat ellátó hatóságok közös megegyezésen alapuló, a követendő elveket és a legjobb követendő gyakorlatot rögzítő nyilatkozat létrehozását.<sup>35</sup> Ezt az indokolta, hogy a tudatos fogyasztói magatartás és döntéshozatal kultúrájának fejlesztése, a fogyasztók tájékoztatásának előmozdítása és a következetes hatósági jogalkalmazás realizálódjon. E nyilatkozatot az Fgytv.-t átfogó jelleggel módosító 2008. évi XLII. törvény nevezte Fogyasztóvédelmi Chartának, amelynek kezdeményezése alapvetően állami feladat, mégis széles körben nyílik lehetőség e megállapodás aláírására.<sup>36</sup> A Charta legtöbb várakozást kiváltó része az ún. önkéntes vállalásokat tartalmazó egység volt, amely külön rögzítette volna a kormányzati oldal (hatóságok), a civil szerveződések, valamint a vállalkozások vállalásait.<sup>37</sup> A felajánlások teljesítését az önkéntesség alapján látta a jogalkotó kivitelezhetőnek, amely csupán a nyilvánosság ereje által lett volna realizálható.

A Kormány 2007-ben fogadta el az ún. harmadik középtávú fogyasztóvédelmi politikáról szóló 1033/2007. (V. 23.) számú kormányhatározatot, amely abból az elgondolásból indult ki, hogy a „jó” gazdaság előfeltétele az „erős” fogyasztóvédelem. Ennek megfelelően a 2007 és 2013 közötti fogyasztóvédelmi politika a

---

<sup>34</sup> Vö. JOÓ Imre – SZIKORA Veronika: A fogyasztóvédelem intézményrendszere. In: SZIKORA Veronika: *Fogyasztóvédelmi Magánjog – Európai Kitekintéssel*. Fogyasztóvédők Debrecen, Magyarországi Egyesülete, 2010. 363.

<sup>35</sup> Fgytv. 39/A. §

<sup>36</sup> Megjegyzem, hogy az Fgytv. e felhatalmazást tartalmazó szakaszát az Fgytv.-t módosító 2012. évi LV. törvény 38. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte, így az 2012. július 29. óta nem tartalmazza a regulációt.

<sup>37</sup> Szükséges azonban rögzíteni, hogy – a kezdeti felhatalmazás ellenére – nem került sor a Charta megalkotására és aláírására.

fogyasztók biztonságának erősítését, az életminőség védelmét, az erősebb és hatékonyabb állami szerepvállalást és az integrált fogyasztóvédelmi hatóság felállítását célozta meg. Ezek közül az utolsó prioritás megvalósult a jogalkotói lépéseknek köszönhetően, mivel 2007. szeptember 1-jei hatállyal létrejött az egységes Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság. Megjegyzendő, hogy a fogyasztóvédelem komoly hiányosságának tekinthető a kormányzati szintű feladatkör szabályozásának elmaradása, ugyanis a vázolt rendelkezés alapján nem történik meg a fogyasztóvédelem megvalósításának normatív szabályozása a Kormány felelősségi körében.

A fogyasztóvédelem miniszteriális irányítása területén széles skálán mozog az egyes államok szabályozása, mivel például Németországban az Élelmizésügyi, Mezőgazdasági és Fogyasztóvédelmi Minisztérium<sup>38</sup> az ágazat főhatósága, míg Ausztriában a Munka, Szociális és Fogyasztóvédelmi Szövetség Minisztériumához<sup>39</sup> tartozik ez a terület. Nálunk a fogyasztóvédelem ágazati irányítója a miniszter, a fogyasztóvédelem azonban 1990 óta többször (is) gazdát cserélt.<sup>40</sup> A hatásköri szabályok változása jól mutatja, hogy a fogyasztóvédelmet éppen gazdasági, fejlesztési vagy jogi kérdésnek tekintették a hatalmon lévő kabinetek. Álláspontom szerint, bár a tanulmány által érintett terület kiindulópontja a piacgazdaság, korszerű lenne a fogyasztóvédelmet az igazságügyért felelős miniszter feladat- és hatáskörében elhelyezni, mivel annak alapvető célja a jogi segítségnyújtás a hátrányos helyzetbe került fogyasztók számára. Az igazságügyért felelős miniszter – illeszkedve a fogyasztóvédelem sajátosságaihoz – valamennyi érintett ágazat regulációjánál köteles volna tekintettel lenni a fogyasztóvédelmi prioritásokra, így horizontális szempontként épülne be a jogalkotó hatalom működésébe a fogyasztók érdekeinek védelme. A hatályos reguláció szerint a nemzetgazdasági miniszter kidolgozza és a Kormány elé terjeszti a fogyasztóvédelmi politika koncepcióját, s intézkedéseket tesz és kezdeményez a fogyasztói jogok védelme és érvényesítése érdekében. A miniszter – ezen kívül – irányítási jogot gyakorol a Nemzeti Fo-

<sup>38</sup> Vö. LÖVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György: Németország közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 2011. 486.

<sup>39</sup> Vö. SZAMEL Katalin: Ausztria közigazgatása. In: SZAMEL – BALÁZS – GAJDUSCHEK – KOI: i.m. 38. l.j. 526.

<sup>40</sup> 1990 és 2004 között a Gazdasági Minisztérium, 2004 és 2006 között az Ifjúság-, Családügyi- és Szociális Minisztérium, 2006 és 2010 között pedig a Szociális és Munkaügyi Minisztérium volt a terület ágazati főhatósága. A hatályos szabályozás szerint a fogyasztóvédelemért a nemzetgazdasági miniszter felelős.

gyasztóvédelmi Hatóság főigazgatója felett, aki ennek keretében évente köteles beszámolni a Hatóság tevékenységéről.

A fogyasztóvédelem állami intézményrendszere vonatkozásában kiemelkedő szerepet töltenek be a fogyasztóvédelmi hatóságok, így a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a Gazdasági Versenyhivatal, valamint más, jogszabály által feljogosított ún. speciális fogyasztóvédelmi hatóságok.<sup>41</sup> A rendszerváltás után a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség égisze alatt építette ki a jogalkotó a fogyasztóvédelmi igazgatást végző állami szervezetrendszer. A területi államigazgatásban realizálódó problémák, így különösen az egységesség teljes hiánya, az illetékességi inkoherencia, az irányítási-felügyeleti jogkörök heterogén telepítése a kilencvenes évek közepére elkerülhetetlenné tette a területi államigazgatási reformot, amelynek igénye a 1105/1995. (XI. 1.) Korm. határozatban fogalmazódott meg.

A fogyasztóvédelem állami intézményrendszerének struktúrájában lényeges változtatásokra került sor 2007-ben, amikor a Kormány a fogyasztóvédelem megerősítése, a fogyasztóvédelmi hatósági tevékenység célzottabbá és hatékonyabbá tétele, a fogyasztói érdekek érvényesülésének fokozott biztosítása, továbbá a fogyasztóvédelem széleskörű társadalmi alapokra helyezése érdekében elfogadta a már idézett III. középtávú fogyasztóvédelmi politikát meghatározó kormányhatározatot. A jogalkotó – a „kettős irányítás” időszakában érzékelhető hatékonysági deficitet orvosolandó – a fogyasztóvédelmi hatóságok vonatkozásában azt az elérendő célt fogalmazta meg, miszerint – többek között az egységes fogyasztóvédelmi szervezetrendszer megteremtése céljából – a fogyasztóvédelmi felügyelőségeket a közigazgatási hivatalok szervezetéből a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség szervezetébe kell integrálni.<sup>42</sup>

A fentiek eredményeképpen 2007. szeptember 1-jétől kezdődően megszűnt a korábbi szervezeti jogállás sajátos irányítási-felügyeleti rendje, és kiépült egy háromszintű struktúra, amelyet – a korábbi Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség átnevezésével és átszervezésével – a központi szinten működő Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (a továbbiakban: NFH), a regionális szinten tevékenykedő igazgatóságok, valamint azok megyei kirendeltségei alkottak. Ezen a szervezeti megoldáson változtatott – az eddigi fejleményeket tekintve utolsóként – a fővárosi és megyei kor-

<sup>41</sup> Ebbe a körbe sorolható egyebek mellett a Nemzeti Közlekedési Hatóság, a Magyar Élelmiszerbiztonsági Hivatal, a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal, a Magyar Bányászati Hivatal, az Országos Mérésügyi Hivatal, az Országos Tisztifőorvosi Hivatal, valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóság.

<sup>42</sup> Erről ld. a 1033/2007. (V. 23.) Korm. határozat 1. pontját.

mányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény, amely a korábban regionális illetékességgel működő igazgatóságokat „visszavezette” a megyei (fővárosi) kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek sorába. A napjainkban érvényesülő felépítés szerint a Hatóság szervezetén belül megkülönböztethető a központi hivatal (élén: főigazgató), valamint a megyei (fővárosi) fogyasztóvédelmi felügyelőségek (a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveiként).

A fogyasztóvédelmi igazgatásban részt vevő hatóságok közötti hatáskörök átrendezését eredményezte a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29/EK irányelv, amelyet a magyar jogalkotó az Fgytv. módosítását is eredményező 2008. évi XLVII. törvénnyel ültetett át a jogrendszerünkbe, s ami lényegi változásokat eredményezett az NFH működésében. A jogalkotó tipikusan magyar megoldással oldotta meg a kérdést úgy, hogy mind horizontálisan, mind pedig vertikálisan tagolta a hatáskört. Így minden olyan ügyben a Gazdasági Versenyhivatal jár el, amelyek érdemben érintik a gazdasági versenyt, míg a versenyt érdemben nem érintő eljárások az általa felügyelt szervek esetében a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéhez, míg minden más ügyben a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz tartoznak.<sup>43</sup> Hangsúlyozva e három szerv közötti szoros együttműködés fontosságát, a törvény egy tripartit megállapodás megkötését említi, amely ugyan létrejött az érintett hatóságok között, de tekintettel arra, hogy ez nem jogszabály, hanem csupán megállapodás, ennek betartása további problémákat vet fel.<sup>44</sup>

## ***2. Új tendenciák a fogyasztóvédelem igazgatásában***

A fogyasztóvédelmi igazgatás egyik neuralgikus pontja a szankciórendszer. Ezen a területen olyan jogkövetkezmények kiszabására lehetőséget adó rendszer kiépítésének az igénye fogalmazódik meg, amely alkalmas a prevenció és represszió egyidejű realizálására. Ebből a szempontból a 2008. évi módosítást megelőző szankciórendszert alapvetően az anyagi jogi bírságok (fogyasztóvédelmi, reklám-felügyeleti, minőségvédelmi bírság) jellemezték, amellyel szemben azonban kritikaként fogalmazódott meg egyrészt annak alacsony mértéke, másrészt a legkisebb és legnagyobb összegének meghatározására vonatkozó jogszabályi korlát elmaradása. Ez a rendszer ugyanis azt eredményezte, hogy az alacsony összegű bírságté-

<sup>43</sup> 2008. évi XLVII. törvény 10. § (1)-(3) bek.

<sup>44</sup> 2008. évi XLVII. törvény 12. § (1)-(3) bek. Az említett megállapodás megtalálható mind három szerv honlapján. [www.nfh.hu](http://www.nfh.hu), [www.pszaf.hu](http://www.pszaf.hu), [www.gvh.hu](http://www.gvh.hu)

teleket több vállalkozás egyszerűen „belekalkulálta” a költségeibe, így e szankcionálásnak komoly visszatartó hatása nem volt.

Ezen az állapoton változtatott az Fgytv. 2008. évi módosítása, amely az anyagi bírságok helyett bevezette a fogyasztóvédelmi bírságot, továbbá a jogalkotó meghatározta a kiszabható bírság legkisebb és legmagasabb összegét, valamint arra is törekedett, hogy a jogalkalmazók számára mérlegelési szempontok meghatározásával támpontokat nyújtson. A szankciórendszerrel összefüggésben továbbá az is kiemelve, hogy már korábban megfogalmazódott a klasszikus hatósági eszköztár mellett egyes speciális szankciók preferálása. Többben ebben a körben az állami pályázatokból történő kizárást vagy éppen a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői pozíciójával való inkompatibilitást említik, amely a fogyasztóvédelem területén álláspontom szerint is alkalmas lenne a hatékonyság fokozására és a vállalkozások jogkövető magatartásának erősítésére. Megállapítható, hogy átláthatóbbá vált a fogyasztóvédelmi hatóság szankcionálási tevékenysége, szigorodtak a korábbi büntetési tételek, így a szabályozás alkalmasabbá vált a prevenció és a represszió realizálására.

A megújuló honi fogyasztóvédelem egyik legjellegzetesebb tendenciája, hogy a hatóság nem mindig hatalmi pozícióból közelít a vállalkozásokhoz, hanem a fogyasztóvédelmi igazgatásban egyre nagyobb hangsúlyt kap a partnerség és az önkéntesség elve. A közigazgatási hatósági eljárást egyes mellérendeltségi formák egyre dominánsabb megjelenése jellemzi a szabályozásban, ennek megfelelően került sor egyebek mellett a hatósági szerződés intézményének meghonosítására. Szükséges kiemelni, hogy a Ket. 76. § (1) bekezdése szerint abban az esetben, ha jogszabály lehetővé teszi, az első fokon eljáró hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet. Ezzel a rendelkezéssel azonban a Ket. csupán „legalizálta” a hatósági szerződéseket, tényleges elterjedésüket más, speciális jogszabályi felhatalmazáshoz kötötte.<sup>45</sup> Ez a túlzott óvatosság a Kodifikációs Bizottság tervezetében nem (így) fogalmazódott meg, a javasolt normaszöveg szerint abban az esetben lett volna lehetőség hatósági szerződést kötni, ha az ügy jellege azt nem zárja ki.

Ezt a jogszabályi lehetőséget teremti meg az Fgytv. 47. § (6) bekezdése, amely szerint a fogyasztóvédelmi hatóság a jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett hatósági szerződést köthet azzal az ügyféllel, aki vállalja, hogy

---

<sup>45</sup> A hatósági szerződésre vonatkozó szabályozás részletes elemzéséhez ld. FAZEKAS Marianna: A hatósági szerződések néhány jogalkalmazási kérdése. In: FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 74-75.

felhagy a jogsértő magatartással, és magatartását a fogyasztóvédelmi rendelkezésekkel a hatósági szerződésben meghatározott módon hozza összhangba. Ennek abból a szempontból van jelentősége, hogy a jogalkotó a „megtévedt” vállalkozás számára a szankcionálás elkerülésére abban az esetben ad lehetőséget, ha a vállalkozás tevékenységét összhangba hozza a fogyasztóvédelmi rendelkezésekkel. A hatóság és a vállalkozás közötti, a hatósági szerződés jogintézményében kifejeződő, partnerségi jegyeket viselő viszony csak akkor bomlik meg, ha a hatóság részéről fennálló „bizalmi tőke” eljátszásra kerül. Ezt erősíti az Fgytv. 47. § (7) bekezdése is, amely szerint a hatósági szerződésre vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók, ha adott teljesítési határidőn belül a vállalkozás ismételt megvalósítja az eredeti jogsértést.

A vázolt tendenciát erősíthetné a civilekkel való kapcsolattartás átértékelése. Hazánkban – hasonlóan sok európai államhoz – a fogyasztóvédelmi tevékenységet végző civil szervezetek nem rendelkeznek hatósági jogosítványokkal, így a fogyasztóvédelmi intézményrendszerben betöltött pozíciójuk erősítése több szempontból is indokolt lenne. Kiemelendő, hogy a társadalmi szervezetek végezhetnek megfigyeléseket, azokat jelezhetik a fogyasztóvédelmi hatóságok felé, a jogérvényesítési rendszerbe történő bevonásuk pedig abból a szempontból is kívánatos, mivel képesek lefedni a piac egyes szegmenseit, ezáltal segíteni az állami fogyasztóvédelmet. Ennek jogalkotó általi felismerését fejezi ki egyebek mellett az Fgytv. által a fogyasztói érdekvédelmet ellátó társadalmi szervezetek számára biztosított ügyféli jogállás is, amely szerint a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásában az általuk védett fogyasztói érdekek védelme körében az ügyfél jogai illetik meg a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesületeket.<sup>46</sup>

A nyilvánosság adja a néhol kidolgozatlan és nem kellően hatékony fogyasztóvédelmi hatósági tevékenység erejét, mivel az általa biztosított speciális és generális prevencióval a vállalkozások jogkövető magatartása elérhető. A prevenció jelentősége alapvetően abban áll, hogy minden bizonnyal nagyobb arányban lehet bízni a jogsértő vállalkozások gyakorlatának megváltozásában, ha nyilvánosságot kaphat a múltbéli fogyasztóvédelmi jogsértés ténye, amely esetleg negatív irányban befolyásolhatja az adott vállalkozás hírnevét, üzletkörét, működését és nyereségét.

Ugyancsak a nyilvánosság biztosítása mellett szól az is, miszerint a fogyasztóvédelmi jellegű jogsértések nagy része nem csupán egy fogyasztót, hanem az egyedi eseten keresztül „fogyasztók széles körét” képes érinteni. Ezekben az esetekben – amelyekben egyébként az Fgytv. szerint az NFH, a társadalmi szervezetek és az

---

<sup>46</sup> Fgytv. 46. § (2) bek.

ügyész actio popularis kezdeményezésére is jogosultak – méltányolható érdek fűződik ahhoz, hogy ne csak a jogsértés káros következményei, hanem az esetlegesen elmarasztaló hatósági határozat meghozatalának ténye is eljuthasson a fogyasztók széles köréhez.

Mindezek előrebocsátást követően kiemelendő, hogy a törvényi szabályozás a hatósági eljárásban általános érvennyel kívánja garantálni a nyilvánosság érvényesülését, amely törekvés alapvetően a következő rendelkezésekben ölt testet. Lakonikus tömörséggel rögzíti a reguláció, hogy „a fogyasztóvédelmi hatóság határozatát közzéteszi”.<sup>47</sup> Ezzel összefüggésben rögzítendő, hogy a szabályozás a közzétételi kötelezettséget kiterjeszti a fellebbezésre tekintet nélkül a végrehajtható határozatokra, a jogerős határozatokra, a végzésekre, valamint a hatóság által kötött hatósági szerződésekre is. Érdemes idézni továbbá a közzététel módját szabályozó 51. § (4) bekezdést is, amely szerint „a döntés közzététele a fogyasztóvédelmi hatóság honlapján, továbbá – amennyiben szükséges – a fogyasztóvédelmi hatóság által célszerűnek tartott egyéb módon történik”.

Ahogy arra már korábban is tettem utalást, a fogyasztóvédelem létjogosultságát megalapozó veszélyek (például a fogyasztók egészségének, biztonságának veszélye) olyan univerzális jelenségnek tekinthető, amely ellen eredményes küzdelmet egyik szereplő sem folytathat önállóan. Ebből kifolyólag az állam és egyes nem állami szervek között meghatározó jelentőségűnek tekinthető a partneri viszonyokon alapuló tartós együttműködés. A partnerség elvének érvényesítése azt jelenti, hogy a döntéshozatal nem az államhatalom szerveinek „belügye”, annak megvalósításába be kell vonni az összes érdekeltet és érintettet, valamint az állampolgárok széles rétegeit és szerveződéseit. Eme kooperáció számára a jogszabályi rendelkezések kereteket biztosítanak, annak működtetése azonban már az érintettek (állam, vállalkozások, fogyasztók) feladata.<sup>48</sup> A partnerség elvét kifejezésre juttatandó, az 1023/2008 (IV. 7) Korm. határozat Fogyasztóvédelmi Tanács elnevezéssel olyan speciális érdekegyeztető fórumot hozott létre, amely alapvetően konzultációs, véleményező és javaslattevő funkciókat lát el, részt vesz ezen kívül a jogszabályok előkészítésében és a stratégiai jelentőségű jogalkalmazási kérdések orientálásában<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Fgytv. 51. § (1) bek.

<sup>48</sup> Vö. WITTICH Tamás: Az állam szerepe a megújuló honi fogyasztóvédelemben. *Fogyasztóvédelmi Szemle*, 2009. 64.

<sup>49</sup> A Tanács 2008. június 30-án kezdte meg működését.

### 3. A továbbfejlesztés útjai

A fentiek alapján látható, hogy korszakunk fogyasztóvédelmi intézményrendszere plurális, mivel az Fgytv. a fogyasztók jogainak védelme érdekében deklaráltan sokszereplős intézményrendszert épít ki, mivel külön szól a fogyasztóvédelem állami, helyi önkormányzati és érdek-képviselői intézményeiről. A reguláció részletes ismertetése alapján érzékelhető, hogy ez azonban csupán formális, az említés szintjén érvényesülő pluralitásként fogható fel, mert az intézményrendszer szférái között érdemi feladat- és hatáskörmegosztás nem valósul meg.

A fogyasztóvédelmi intézményrendszer továbbfejlesztése érdekében mindennek előtt a szervezeti forma döntendő el, közelebbről az, hogy a jogalkotó – a központi szinten kiépített, a miniszternek alárendelt szerv mellett – területi szinten dekoncentrált szervként, vagy a jelenlegi szabályozást fenntartva a megyei (fővárosi) kormányhivatalba integrált szakigazgatási szervként, avagy a számos országban érvényesülő modellt követve nagyobb önállóság mellett képzelel el a fogyasztóvédelem igazgatását. Megjegyzendő, hogy a területi államigazgatás szervezeti formáját tekintve napjainkban csupán elvétve találhatók olyan megoldások, hogy e feladatokat általános hatáskörű területi hivatal látja el, inkább jellemző az, hogy az egyes ágazatok saját szerveikkel vannak jelen területi és települési szinten egyaránt.<sup>50</sup> A francia közigazgatási szervezetrendszerben ún. független igazgatási szervként, relative autonóm keretek között a központi szervek rendszerében működik a Fogyasztóvédelmi Tanács.<sup>51</sup> Autonóm jogállást élvez ezen kívül az osztrák Szövetségi Versenytanács és Versenyhivatal, valamint az olasz Piac- és Versenyhivatal is. Nehéz egyértelműen állást foglalni abban a kérdésben, hogy a fogyasztóvédelem állami intézményrendszere mely szervezeti forma mellett működtethető a legmegfelelőbbben. A korábbi évek (évtizedek) tapasztalataiból azonban néhány következtetés levonható, amely a struktúra jövőbeli átalakítását is orientálhatja. Nyilvánvaló a területi államigazgatás egységesítésére törekvő – jogos – jogalkotói szándék, amely leginkább a megyei és fővárosi kormányhivatalok felállításakor kristályosodott ki, ennél fogva a különálló dekoncentrált szervként való szabályozásra nem látszik sok esély. Ugyanakkor kevés pozitívum hozható fel az általános területi államigazgatási szerv szakigazgatási szerveként működő struktúra mellett, amint erre az ún. „osztott irányítás” korszaka szolgáltatott tapasztalatot. Az egyik fejlesztési utat az ún. autonóm jogállás jelentheti, ami – mint a Gazdasági Ver-

<sup>50</sup> Vö. BALÁZS István: A központi szint alatti közigazgatás egyes EU-tagállamokban. In: LÖRINCZ Lajos: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest, Unió Kiadó, 2007. 408.

<sup>51</sup> A francia önálló közigazgatási szervek jogállásához ld. CAIRNS, Walter – MCKEON, Robert: *Introduction to French Law*. London, Cavendish Publishing Limited, 1995. 128-130.



senyhivatal esetében látható – nem idegen a gazdasági közigazgatás területén. Ennek a megoldásnak kedvező hatása lenne a szervezeti önállósodás, valamint az ún. soft law normák megalkotása irányában is.

Pontosítani szükséges a Kormány konkrét szerepét a fogyasztóvédelem intézményrendszerének kialakításában és irányításában arra is tekintettel, hogy az Fgytv. nem teszi ezt egyértelművé. Közvetetten – a központi hivatalokra és a minisztériumokra vonatkozó tételes jogi szabályozásból – ma is levezethető az alapvető struktúra. Indokolt lenne azonban kógens, felelősségi alakzatot is kifejezésre juttató szabályozásban utalni az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogkörök címzettjeire.

Alapvetően nem jogi, hanem jogpolitikai kérdés a törvényhozók egyezsége juttatása annak megítélésében, hogy mely minisztérium legyen a fogyasztóvédelem ágazati főhatósága. Eerre azért van szükség – ahogy erről fentebb már volt szó –, hogy a konkrét jogalkotói lépések orientálása érdekében kerüljön kijelölésre a fogyasztóvédelem kiindulópontja és megközelítése. E helyütt csupán ismételt kiemelem, hogy az ágazat gazdája az igazságügyért (is) felelős miniszter lehetne.

A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság tekintetében a mai állapotok szabályozási módja helyett az egységes törvényi szabályozás mellett szólnak meggyőzőnek tűnő érvek.<sup>52</sup> A hatáskör azért igényel (újra)szabályozást, mert az NFH eljárásában a hatályos reguláció sajátossága miatt nem érvényesül maradéktalanul az érdemi jogorvoslathoz való jog. A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságról szóló 225/2007. (VIII. 31.) Korm. rend. 8. § (1)-(2) bekezdése értelmében közigazgatási hatósági ügyekben a megyei felügyelőségek járnak el első fokon, e döntések elleni fellebbezéseket pedig az NFH bírálja el másodfokon. Azokban az ügyekben azonban – így egyebek mellett a földgázellátással, a villamosenergia-ellátással, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen piaci magatartással kapcsolatban – az NFH jár el közigazgatási hatóságként, ami kizárja e döntések érdemi megtámadását. Álláspontom szerint valamennyi fogyasztóvédelmi közigazgatási hatósági ügyet a felügyelőségek hatáskörébe lenne célszerű utalni, amelyeket másodfokon az NFH bírálhatna felül.

A helyi önkormányzatok számára lehetőségként fogalmazódik meg az Fgytv.-ben a fogyasztóvédelmi jellegű tevékenység, amely azonban – a jelenlegi gazdasági helyzetben – az önkormányzatok folyamatosan szűkülő mozgástere mellett nem tekinthető alkalmasnak arra, hogy az intézményrendszer érdemi szereplőivé váljanak. Látható, hogy egyes államokban kötelező feladatként jelenik meg a fo-

---

<sup>52</sup> Jelenleg törvény szól a Hatóság eljárásáról, kormányrendelet határozza meg azonban a szerv felépítésére és működésére vonatkozó konkrét szabályokat.

gyasztóvédelem (helyi) megvalósítása a helyi (területi) önkormányzatok feladat- és hatáskörében, amely – akceptálása esetén – lehetőséget teremtene arra, hogy a helyi közigazgatás aktívan bekapcsolódjon a fogyasztók jogainak érvényesítésébe.

**Boros Anita**

*egyetemi docens*

*Nemzeti Közszerolgalati Egyetem Közigazgatástudományi Kar*

## **AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI JOGA**

A közigazgatási jog és azon belül a közigazgatási eljárásjog viszonylag új jogterületnek számít a jogtudományok családjában. Hasonlóképpen alakul ez az Európai Unióban is: a polgári eljárásjog vagy a büntető eljárásjog területén számos olyan uniós jogforrással találkozhatunk, amelyek eljárásjogi jogintézményeket szabályoznak.<sup>1</sup> Az *európai közigazgatási jog* és azon belül a *közigazgatási eljárásjog fogalma* azonban meglehetősen behatárolatlan még a közigazgatás-tudomány és a közigazgatási jogtudomány képviselői körében is. Kezdetben az európai közigazgatási jog helyett az *Európai Közigazgatási Térség* fogalma terjedt el mind a hazai, mind a külföldi szakirodalomban. Az Európai Közigazgatási Tér szempontrendszer a kilencvenes évek második felében az OECD Közigazgatási Bizottsága által kidolgozott olyan értékrendszer volt, amely különböző ajánlásokat tartalmazott a tagországok közigazgatási kapacitásának megfelelő biztosítása érdekében és idővel egy, az európai közigazgatási együttműködés és közigazgatási kultúra<sup>2</sup> kialakulásának és fejlődésének meghatározó tényezőjévé vált.<sup>3</sup> Azt azonban érdemes már itt kihangsúlyozni, hogy a tagállamok számára nem került és nem is kerülhetett meg-

---

<sup>1</sup> Ld. Ezzel összefüggésben a teljesség igénye nélkül KENGYEL Miklós – HARSÁGI Viktória: *Európai polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006. 610.; WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Az Európai Unió polgári eljárásjoga*. Budapest, Complex Kiadó, 2007. 250.; illetve LIGETI Katalin: *Büntetőjog és büntügyi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest, KJK, 2004. 276.; FARKAS Ákos: *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001. 121.

<sup>2</sup> Ld.: SOMMERMANN, Karl-Peter: Die Entwicklung einer europäischen Verwaltungskultur. In: [http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Col\\_leccio%20Materials/26%20les%20administracions%20en%20perspectiva%20europea/5\\_Sommermann/05\\_sommermann\\_de.pdf](http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Col_leccio%20Materials/26%20les%20administracions%20en%20perspectiva%20europea/5_Sommermann/05_sommermann_de.pdf) (2013.06.13.)

<sup>3</sup> Ld. részletesebben: BALÁZS István: Az Európai Közigazgatási tér és az európai közigazgatási jog. In: *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Complex Kiadó, 2013. (megjelenés alatt), LÖRINCZ Lajos: Európai integráció- magyar közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 1998/7. 402-406., TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011. 6. évf. Különszám 196-210.

határozásra egy kötelezően kialakítandó közigazgatási szervezetre és működésre vonatkozó szabályrendszer, hanem alapelvi szinten kerültek meghatározásra a tagállami közigazgatás kialakítása, működtetése és továbbfejlesztése során figyelembe veendő szempontok, úgymint a hatékonyság, a nyilvánosság, az átláthatóság vagy az eredményesség követelménye.

Örök dilemma, hogy vajon van-e létjogosultsága egy egységes európai közigazgatási kodifikációnak? *Hans-Peter Ipsen* 1981-ben úgy vélte, hogy sokkal hamarabb megszülethet az Unió alkotmánya, semhogy nyugvópontra jutna az európai közigazgatás fogalmához és szabályozásához kapcsolódó vita.<sup>4</sup> Hasonlóképp vélekedett *Jürgen Schwarze*, 1988-ban Az európai közigazgatási jog című művében.<sup>5</sup> Érdekes, de az európai szintű közigazgatás gondolatát elemző munkák később elsősorban a közigazgatás működése és az eljárási kérdések irányába mozdultak el: 1995-ben *Christoph Vedder*, majd 2008-ban *Andris Piebalgs* is az európai közigazgatási eljárás kodifikálásának lehetőségéről írt.<sup>6</sup> A kétezres évek elején számos olyan dokumentum született (pl. A helyes hivatali magatartás európai kódexe, vagy az akkori Alapjogi Charta), amely egyértelművé tette azt az uniós törekvést, amely az uniós közigazgatás működéséhez kapcsolódó egyes alapelvek megfogalmazásához vezetett.

Az európai közigazgatás és az annak működését szabályozó európai közigazgatási eljárásjog fogalma mindenesetre még kiforratlan és noha néhány uniós jogforrás már tartalmaz eljárásjogi természetű rendelkezést, még keressük a választ arra a kérdésre, hogy mi is az európai közigazgatási jog, az milyen szervek tevékenységét takarja és a fogalomkörbe sorolható szervek közül melyek azok, amelyek eljárását uniós szintű szabály rendezhetné?

## I. Az európai közigazgatási eljárási kódex

Az Európai Parlament 2013. január 15-én egy állásfoglalást (a továbbiakban: állásfoglalás) bocsátott ki, melyben megfogalmazta a Bizottság számára azokat az ajánlásokat, amelyek a Parlament álláspontja szerint az Európai Unió közigazgatási

<sup>4</sup> Ld.: In: SCHWARZE: *Europäisches Verwaltungsrecht im Werden*. Budapest, Baden-Baden, Nomos, 1982. 123.

<sup>5</sup> SCHWARZE: i.m. 4. lj.

<sup>6</sup> Ld. bővebben: GUCKELBERGER, Annette – GEBER, Frederic: *Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?* Baden-Baden, Nomos, 2013. 12-13.

eljárási jogának kialakításához szükségesek és egyben arra kérte a Bizottságot, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 225. cikke és 298. cikke alapján terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabályról szóló rendeletre irányuló javaslatot.<sup>7</sup> Ennek megfelelően a Parlament illetve a parlamenti bizottságok egyértelműen ameltett foglaltak állást, hogy az EUMSZ. hivatkozott szakaszai megfelelő felhatalmazást biztosítanak ahhoz, hogy a Bizottság megvizsgálja az Európai Unió közigazgatási eljárásjogának jogszabályi úton történő rögzítését. Nos, a szakirodalom képviselői nem feltétlenül osztják a Parlament álláspontját a felhatalmazásra vonatkozó jogalap tekintetében: Jürgen Schwarze például kifejezetten úgy vélekedik, hogy a szóban forgó 298. cikk nem tekinthető egy, az egységes uniós közigazgatási eljárásjogot szabályozó, rendeleti szintű jogszabály kibocsátására vonatkozó felhatalmazásnak.<sup>8</sup>

Az bizonyos, hogy az EUMSZ. 298. cikke expressis verbis nem szól az Unió közigazgatási eljárásjogáról: „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak. A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.” Kérdéses, hogy „a nyitott, hatékony és független európai igazgatás” működtetése érdekében egy ilyen jelentős horderejű jogszabály megfogalmazására van-e mód? Az azonban már most egyértelműen látszik, hogy a Lisszaboni Szerződéssel hatályba lépett rendelkezés valamennyi tényállási eleme alapos ki-munkálást igényel ahhoz, hogy egyáltalán az uniós közigazgatás eljárásjogi vetületeit továbbgondolhassuk.

### ***1. Az egységes uniós közigazgatási eljárási kódex kidolgozásának gondolata***

Az Európai Parlament Jogi Bizottsága 2010. március 23-án felállított egy, az uniós közigazgatási joggal foglalkozó munkacsoportot azzal a céllal, hogy a munkacsoport adjon átfogó képet a jelenlegi uniós közigazgatási jogról, a második lépésben pedig tegyen javaslatot az általa szükségesnek ítélt beavatkozásokra.

A munkacsoport által kidolgozott munkadokumentumot a Jogi Bizottság 2012. november 21-i ülésén hagyta jóvá. A Jogi Bizottság szerint az Unió intézményei,

<sup>7</sup> [2012/2024(INI)] In: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0/HU> (2013.05.15.)

<sup>8</sup> SCHWARZE, Jürgen: European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon: Introductory Remarks. In: *Workshop on EU Administrative Law: State of play and future prospects*. Spain, León, 2011. 23.

szervei, ügynökségei által alkalmazott igazgatási eljárások vizsgálata olyan belső ellentmondásokat tárt fel, melyek egyrészt túlbonyolított igazgatási eljárásokhoz és formalitásokhoz vezethetnek, másrészt olyan hiányosságokhoz, melyek a hivatali visszasságok vagy az improvizáció kockázatát rejtik magukban. Ezek a hibák vitathatatlanul annak köszönhetőek, hogy a szabályok az elmúlt fél évszázadban nagyon gyorsan fejlődtek, valamint annak a ténynek, hogy a legtöbb EU-s igazgatási szabály ágazat-specifikus szabályrendszerre épül.

A Bizottság megállapításai<sup>9</sup> az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- A soft-law területére tartozó különbözői igazgatási eljárási szabályokat – már amennyiben rendelkezésre állnak –, az érintett intézmények többnyire egyoldalúan módosíthatják, ezért azokat nem lehet úgy tekinteni, hogy megfelelő jogi védelmet és garanciarendszert képeznek az ügyféli jogok tekintetében;
- Az ügyféli (eljárási) jogok nem kellő uniós szintű definiálása eltérő gyakorlati megoldásokhoz és ezen keresztül a hasonló tényállások különböző megítéléséhez vezethet;
- Az EU számos eljárási szabállyal rendelkezik már most is: ezeknek az eljárási szabályoknak a kimunkálása mögött meghúzódik egyfajta eljárás-jogi kodifikációs metodika. A különböző területek sajátosságai okán továbbra is szükség van ágazati igazgatási eljárásokra. Az ezekre vonatkozó szabályok azonban nem mehetnek az általánosan meghatározott minimum sztenderdek alá, és nem írhatnak elő szükségtelen eljárási terheket sem;
- Az évek során az EU közigazgatási joga különböző szereplők munkásságának köszönhetően fejlődött, értve ez alatt az uniós igazgatásban közreműködő szervek, az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman jogalkalmazói gyakorlatát, valamint a tudományos közélet szereplőinek és maguknak az állampolgároknak a közrehatását is. A legnagyobb probléma ugyanakkor, hogy az uniós közigazgatás és közigazgatási jog fogalomrendszere a jogalkotás szintjén kimunkálatlan;
- Az uniós igazgatási eljárások vonatkozásában alapvető követelmény az egységesség, az átláthatóság és a jogbiztonság. Ennek érdekében szükséges egy általános igazgatási szabályozás, mely kötelező érvényű az EU szerveire, intézményeire nézve, és amely az állampolgárok számára garan-

<sup>9</sup> Munkadokumentum – Az EU közigazgatási jogának jelenlegi állása és jövőbeli kilátásai; EU Közigazgatási Jogi Munkacsoport. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/juri\\_wdadministrativelaw/\\_juri\\_wdadministrativelaw\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw/_juri_wdadministrativelaw_en.pdf). (2013.05.15.)

ciális hálót biztosít. Egy általános eljárási szabályozás kialakítása nagyobb fokú legitimitást adna az uniós igazgatás döntéseinek, ezáltal növelné a polgárok bizalmát az Unió működése iránt;<sup>10</sup>

- Számos igazgatási eljárás szorosan kötődik bizonyos informatikai rendszerekhez (pl. EU PILOT), ezért célszerűnek mutatkozik az eljárás egyszerűségének és hatékonyságának biztosítása érdekében megfelelő informatikai rendszerek kidolgozása.

A közigazgatási eljárásjogi kodifikáció szükségszerűségét, időszerűségét számos fórum és tudományos műhely vizsgálta: a svéd kormány megbízásából a svéd Államigazgatási Hivatal egy felmérést végzett a megfelelő ügyintézés uniós tagállamokban kialakult elveire vonatkozóan,<sup>11</sup> az Európai Parlament Jogi Bizottságának Tematikus Főosztálya és a Leóni Egyetem közösen konferenciát szervezett az uniós közigazgatási jogról Leónban 2011 áprilisában,<sup>12</sup> de például külön értékelést készített az Európai Hozzáadott Érték Osztálya Jogi Bizottság számára az Európai Unió közigazgatási eljárásáról.<sup>13</sup>

Áttekintve az említett fórumokon elhangzott és közzétett dokumentumokat, arra a következtetésre jutottunk, hogy a legtöbben üdvözlik egy új, általános uniós eljárási kodifikáció gondolatát és magával a kodifikációval kapcsolatban három fő cél került megfogalmazásra: a szabályozás átláthatóságának követelménye, az elvek és eljárási szabályok koherenciájának növelése, valamint a joghézagok kitöltése.<sup>14</sup>

### *1.1. A szabályozás átláthatóságának követelménye*

Az európai közigazgatási eljárásjog jelenleg *nem rendelkezik egy átfogó uniós szabályrendszerrel*: a primer és a szekunder jogforrások között, de a soft-law területén is találkozhatunk olyan szabályokkal, amelyek valamely, az uniós jog végrehajtásában részt vevő szerv eljárását, vagy annak részeit, esetleg alapelveit szabályozzák.

<sup>10</sup> On which see the pending proposal for a Regulation amending Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, COM/2011/0137 final/2, COD 2011/0073

<sup>11</sup> <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (2013.05.15.)

<sup>12</sup> <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983> (2013.05.15.)

<sup>13</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/eav\\_lawofadmin\\_procedure/EAV\\_LawofAdminprocedure\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadmin_procedure/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf) (2013.05.15.)

<sup>14</sup> Ld.: ZILLER, Jacques: Szükséges az EU intézményei számára egy közigazgatási eljárásjog? Bevezető gondolatok és kilátások. In: *Workshop on EU Administrative Law: State of play and future prospects*. Spain, León, 2011. Notes. <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983> (2012. 03.20.) 31.

A *primer jogi jogforrások* közül elsősorban az EUMSZ. már hivatkozott cikkei<sup>15</sup> emelendők ki, de akad jó néhány olyan rendelkezés is az alapító szerződésekben, amelyek valamilyen eljárási természetű együttműködést határoznak meg az uniós és a tagállami szervek számára, vagy éppen olyan hatáskör-meghatározó normák, amelyek felügyeleti vagy ellenőrzési típusú feladatot telepítenek valamilyen uniós szervhez, különösen a Bizottsághoz.<sup>16</sup>

A közigazgatási eljárásjog területén nem elhanyagolható a *precedensjog* szerepe sem. A tagállami alkotmányjogi hagyományokra épülő uniós bírói jogalkalmazás kiemelkedő szerepet játszott abban, hogy egyes, a közigazgatási eljárás tekintetében is fontos alapelv tartalmi elemei meghatározásra kerüljenek.

*Általános közigazgatási eljárási kérdéseket szabályozó szekunder jogi jogforrással* csak elenyésző számban találkozunk. Ilyen például az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet, amelynek célja, hogy a lehető legteljesebben érvényt szerezzen a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának, és ezzel kapcsolatban általános elveket és korlátokat állapítson meg az EK-Szerződés 255. cikke (2) bekezdésének megfelelően. A hivatkozott rendelet nyolcadik preambulum bekezdése szerint a rendelet teljes körű alkalmazásának biztosítása érdekében az Unió valamennyi tevékenységére vonatkozóan az intézmények által létrehozott valamennyi ügynökség köteles alkalmazni a rendeletben megállapított elveket. Erre való figyelemmel a rendelet meghatározza a dokumentumokhoz való hozzáférés általános eljárásrendjét.

Hasonlóképp érdekes eljárási szabályokkal találkozhatunk a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 45/2001/EK Rendeletben is.

Sokkal kimunkáltabb az *egyes ágazatok tekintetében alkalmazandó különös eljárási szabályok rendszere*: ezek a jogszabályok az adott ágazatra vonatkozó egyes eljárási szabályokat határozzák meg. Kiemelendő ezen a területen a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 1/2003/EK Rendelet, amely a versenyjog területén határoz meg bizonyos eljárási szabályokat, így a teljesség igénye nélkül például a Bizottság és a tagállami versenyhatóságok hatáskörének szabályait, a bizonyítási teherre, a Bizottsági határozatokra, a Bizott-

---

<sup>15</sup> Az EUMSZ. 298. cikke és az Alapjogi Charta 41. Cikke

<sup>16</sup> Ld. például az EUMSZ. 77. cikkét, 105. illetve 108. cikkét, vagy az EURATOM Szerződés 35-36., valamint 81. cikkét



ság és a tagállamok versenyhatóságai közötti együttműködésre, a vizsgálati jogkörökre, a szankciókra, vagy az elévülésre vonatkozó rendelkezéseket.

Hasonlóképpen kiemelendő az EK-szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK Rendelet is, amely az állami támogatások uniós jogalapokon nyugvó jogszerűségének vizsgálatára irányuló eljárási szabályokat határozza meg. Ebben a körben a rendelet meghatározza például a bejelentett támogatásra, a jogellenes támogatásra, a támogatással való visszaélésre, a létező támogatási programokra vonatkozó eljárás szabályait, az érdekelt felek jogait és az ellenőrzés szabályait.

Speciális eljárási szabályokat tartalmazza Közöségi Növényfajta-hivatal előtti eljárások tekintetében a 2100/94/EK tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó végrehajtási szabályok megállapításáról szóló 1002/2005/EK Rendelet is, illetve a 1239/95/EK rendeletnek a kényszerengedély megadása és a Közöségi Növényfajta-hivatal birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférésre és az ezekbe való nyilvános betekintésre vonatkozó szabályok tekintetében történő módosításáról szóló 1239/95/EK Rendelet.

Speciális ágazati eljárási szabályokat határoz meg az emberi illetve állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó közösségi eljárások meghatározásáról és az Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség létrehozásáról szóló 2309/93/EGK Rendelet is, amelyet csak azért emelünk ki, mert engedélyezési és felügyeleti természetű eljárási szabályokat egyaránt nevesít.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ebbe a körbe sorolható még például a Tanács 1993. február 8-i 315/93/EGK Rendelete az élelmiszerekben előforduló szennyező anyagok ellenőrzésére vonatkozó közösségi eljárások megállapításáról, a Tanács 2007. október 22-i 1234/2007/EK Rendelete a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről („az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet”), a Tanács 2006. július 11-i 1083/2006/EK Rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályaon kívül helyezéséről, a Bizottság 2012. október 5-i 965/2012/EU Rendelete a légi járművek üzemben tartásához kapcsolódó műszaki követelményeknek és igazgatási eljárásoknak a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében történő rögzítéséről, a Bizottság 2012. július 12-i 946/2012/EU Felhatalmazáson alapuló rendelete az 1060/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az Európai Értékpapírpiaci Hatóság által a hitelminősítő intézetekre kiszabott pénzbírságok eljárási szabályai, köztük a védelemhez való jogra vonatkozó szabályok és a határidők tekintetében történő kiegészítéséről, a Bizottság 2012. február 23-i 363/2012/EU Felhatalmazáson alapuló rendelete a fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról szóló, 995/2010/EU

A rendeleti szintű jogforrások mellett *eljárási kérdéseket rendező irányelveket* is ismerünk. A belső piacot gátló tényezők lebontásával az Unió már régóta foglalkozik: a belső piaci irányelvek közül a tagállami közigazgatási eljárásjog alakulására az utóbbi időszakban a legjelentősebb hatást a 2006/123. EK irányelv gyakorolta. Az irányelv közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályai nem a közigazgatási eljárások harmonizációjára, hanem azoknak a túlzottan nehézkes engedélyezési rendszereknek, eljárásoknak és alaki követelményeknek a felszámolására szolgálnak, amelyek akadályozzák a letelepedés szabadságát és ennek nyomán új szolgáltató vállalkozások létesítését.

Hasonlóképpen kiemelést érdemel a 2007/66/EK irányelv, mely a közbeszerzési eljárásban irányadó jogorvoslati eljárások legfontosabb szabályait határozza meg.

A „Helyes hivatali magatartás európai kódexe” („European Codex of Good Administrative Behaviour”) talán a legismertebb *soft-law* területére tartozó jogforrás,<sup>18</sup> amely alapelvi jelleggel határozza meg a helyes hivatali magatartás általános elveit.<sup>19</sup> Noha a kódex mindenképpen előre mutató, annak rendelkezései nem rendelkeznek jogszabályi természetű kötőerővel, és bár a tagállami eljárásjogokba a kódexben nevesített elvek átültetésre kerültek, az uniós intézmények jelentős része azt nem implementálta a saját eljárási szabályzatába.

Ebben a körben számos egyéb jogforrás is született: ilyen például a Bizottság által 2001. július 25-én elfogadott Fehér Könyv, a közösségi jog végrehajtásról (European Governance),<sup>20</sup> Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési prog-

---

európai parlamenti és tanácsi rendeletben foglalt ellenőrző szervezetek elismerésére és az elismerés visszavonására vonatkozó eljárási szabályokról. A Bizottság 2011. január 27-i 65/2011/EU Rendelete a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, a Bizottság 2011. november 29-i 1235/2011/EU Rendelete az 1222/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a gumiabroncsok nedves tapadási osztályai, a gördülési ellenállás mérése és a hitelesítési eljárás tekintetében történő módosításáról, a Bizottság 2011. június 24-i 619/2011/EU Rendelete a takarmányok hatósági ellenőrzése során alkalmazott mintavételi és vizsgálati módszereknek a géntechnológiával módosított anyagok – amelyek esetében az engedélyezési eljárás függőben van, vagy amelyek esetében az engedély lejárt – jelenléte tekintetében történő megállapításáról.

<sup>18</sup> Ld. MIR-PUIGPELAT, Oriol: Érvék egy EU-szintű közigazgatási eljárásjogi kódex mellett. In: *Workshop on EU Administrative Law: State of play and future prospects*. Spain, León, 2011. 62-62.

<sup>19</sup> HILL, Hermann: Verwaltungskommunikation und Verwaltungsverfahren unter europäischem Einfluss. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*. 2002/19. 1318.

<sup>20</sup> Europäisches Regieren – Ein Weissbuch, Brüssel, 25.7.2001, KOM (2001) 428.

ramja,<sup>21</sup> Az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló 2008-as gyorsított eljárású intézkedések az Európai Unióban címet viselő Bizottsági Közlemény,<sup>22</sup> vagy az „Európa jobban is teljesíthet” című dokumentum.<sup>23</sup>

Ezek a dokumentumok számos olyan elvet és követendő célt megfogalmaznak, melyeknek eljárásjogi vonatkozásai is vannak.

A fentiek alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy az uniós jogban léteznek eljárásjogi természetű szabályok, azonban azok nem koherensek, többnyire különböző kodifikációs megoldásokat alkalmaznak, eltérő eljárási szabályokat intézményesítenek és eltérő hatásköri szabályokat állapítanak meg. Kodifikációs szempontból ennek okán bizonyára hasznos lenne egy egységes, az általános eljárási szabályokat meghatározó uniós jogszabály kidolgozása, mely csökkenthetné a szektorális érdekek mentén az eltérő szabályozás eredményeképp felmerülő túlszabályozottság esélyét.

### *1.2. Az eljárási elvek és eljárási szabályok koherenciájának növelése*

Az uniós egységes eljárásjogi szabályrendszer kidolgozásának másik fő célja szorosan összefügg a szabályozás átláthatóságának követelményével. Ahogyan az előző pontban kiemeltük, az uniós jogban elszórtan már most is számos eljárásjogi rendelkezést találhatunk. Azt is említettük, hogy az eljárási szabályokat meghatározó másodlagos jogforrások köre igen széles. Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy minél több ágazati, speciális eljárási szabály van, annál nehezebb a jogalkalmazó szervek feladata. Éppen ezért célszerű a szabályozásban az általános szabályrendszer kialakításának irányába elmozdulni. Ez a cél szembe helyezkedik az ágazat-specifikus jogalkotás és az esetjog darabosságával. A legnagyobb kihívásokat ebben az esetben az ágazat-specifikus igények jelentik, viszont a koherens szabályozás kialakítása feloldaná a különböző ágazati szabályok által rendezett elvek és eljárások ellentmondásait.<sup>24</sup>

Az Alapjogi Karta és az EUMSZ. 298. cikke megalapozza a megfelelő ügyintézéshez való jogot,<sup>25</sup> ám az annak érvényesítéséhez szükséges eljárási és garanciális

---

<sup>21</sup> COM(2007) 23 végleges

<sup>22</sup> COM(2008) 141 végleges

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/best\\_practice\\_report/best\\_practice\\_report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm) (2013.06.06.)

<sup>24</sup> ZILLER: i.m. 14. lj. 40-41.

<sup>25</sup> Ld. még a megfelelő ügyintézésről Miniszteri Bizottság a tagállamok részére szóló CM/Rec(2007)7 számú ajánlását

szabályok hiányosak, ezért egy egységes szabályozás alkalmat adhatna a szóban forgó garanciális szabályok megfogalmazására az uniós jogalkotó számára.<sup>26</sup>

Emellett a legtöbb uniós intézmény és szerv esetében a kodifikáció segítené megszüntetni a különböző kódexek párhuzamos létezéséből fakadó jelenlegi zűrzavart.<sup>27</sup>

### 1.3. A joghézagok kitöltése

Figyelemmel az egységes uniós eljárási szabályozás hiányára, számos olyan terület szabályozásra várhat, amely eddig nem vagy csak részlegesen került kimunkálásra az uniós közigazgatási jog területén. Ilyen például a közigazgatási jogkörben okozott kár, az ésszerű határidőben történő döntéshozatal vagy éppen a tisztességes eljárás, illetve a jóhiszeműség követelménye. Ez a néhány kiragadott példa olyan eljárási kérdéseket érint, amelyekkel már foglalkozott az Európai Bíróság is, azonban tartalmuk még mindig képlékeny. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában kidolgozott eljárási elvek elsősorban az uniós ügyekben lefolytatott tagállami eljárásokra vonatkoznak, így azok analógia útján a *közvetlen uniós igazgatásra is* alkalmazandók.<sup>28</sup> Ugyanakkor maga a bíróság is csak a hozzá kerülő ügyekben foglalhat állást, ennek okán az eljárási kérdések bírói esetjoggal való lefedettsége igen *hézagos*.

Emellett az ágazat-specifikus jogalkotás gyakran tartalmaz a közigazgatási eljárások körében alkalmazott olyan szabályokat, amelyeket kifejezetten az adott szakigazgatási ágazat perspektíváját figyelembe véve alkottak anélkül, hogy tekintetbe vették volna a már szabályozott egyéb ágazat-specifikus eljárások tapasztalatait.<sup>29</sup>

Az ágazat-specifikus jogalkotás és az esetjog által keletkeztetett joghézagok kitöltésére egy általános közigazgatási eljárásjog megfelelő eszköz lehetne.

Az sem elhanyagolható, hogy az Európa Tanács Korruptió Elleni Államok Csoportjának (GRECO) ajánlásait figyelembe véve az Unió igazgatására vonatkozó egyértelmű és kötelező erejű szabályok kialakítása pozitív jelzéseként szolgálna a közigazgatásokat érintő korruptió elleni harcban is.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> SCHWARZE: i.m. 8. lj. 22.

<sup>27</sup> [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU#def\\_1\\_9](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU#def_1_9) (2013.05.15.)

<sup>28</sup> [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU#def\\_1\\_9](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU#def_1_9) (2013.05.15.)

<sup>29</sup> ZILLER: i.m. 14. lj. 41.

<sup>30</sup> [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU#def\\_1\\_9](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU#def_1_9) (2013.05.15.)

## **2. Az egységes uniós közigazgatási eljárási kódex az Európai Parlament állásfoglalásában**

A Parlament által kibocsátott állásfoglalás alapvetően két részből áll: egyrészt meghatározza azokat a *célokat és szabályozandó területeket*, amelyeket a Bizottságnak célszerű megvizsgálnia a jogalkotási eljárás során, másrészt a szabályozandó területek vonatkozásában megfogalmaz *bizonyos ajánlásokat* is.<sup>31</sup>

A Parlament szerint a rendeletnek a helyes közigazgatás alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.<sup>32</sup> Erre való figyelemmel a *rendelet* hatályának az uniós intézmények, szervek és hivatalok uniós ügyfelekkel való kapcsolatára kell kiterjednie, azaz a szorosabb értelemben vett közvetlen uniós igazgatásra kell korlátozódnia és olyan egyetemes elveket kell tartalmaznia, valamint olyan eljárást megállapítania, amelyek *lex specialis hiányában de minimis szabályként* alkalmazhatók.<sup>33</sup>

A Parlament által kialakított ajánlások egy része bizonyos alapvető rendelkezések megfogalmazására ösztönzi a Bizottságot, míg más része egyes eljárási cselekmények vonatkozásában határoz meg sarkalatos, iránymutató szabályokat.

A Parlament állásfoglalása értelmében a rendeletben rendelkezni kell az alábbi elvekről:

- a jogszerűség,
- a megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elve,
- az arányosság,
- a pártatlanság,
- a következetesség és a jogos elvárások,
- a magánélet tiszteletben tartásának elve,
- a tisztességesség,
- az átláthatóság,
- a hatékonyság és a szolgáltatás elve.

<sup>31</sup> 2012/2024(INI) Melléklet az állásfoglalásra irányuló indítványhoz: a kért javaslat tartalmára vonatkozó részletes ajánlások. In: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU> (2013.05.15.)

<sup>32</sup> 1. ajánlás az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról

<sup>33</sup> BOROS Anita: Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy europánizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)? In: *Jogtudományi Közlöny* (megjelenés alatt).

Az egyes eljárási cselekmények tekintetében a Parlamenti ajánlások az alábbi témaköröket érintik:

- az uniós közigazgatási eljárás megindulása;<sup>34</sup>
- a kérelem és annak átvétele, valamint a hiányos kérelem megfelelő reparálása;<sup>35</sup>
- a kizárási szabályok;<sup>36</sup>
- a nyilatkozattételhez és a meghallgatáshoz való jog érvényesítésének eljárási szabályai;<sup>37</sup>
- az iratokhoz való hozzáférés;<sup>38</sup>
- a közigazgatási döntések ésszerű határidőn belül, késedelem nélkül történő meghozatala;<sup>39</sup>
- a döntések megszövegezésére, indokolására, tartalmára és közlésére vonatkozó szabályok;<sup>40-41</sup>
- a jogorvoslatokról történő kitanítás és bizonyos jogorvoslatok szabályai.<sup>42-43</sup>

## II. Néhány gondolat az európai közigazgatási eljárásjog kodifikálásának lehetséges irányairól, dilemmáiról

### 1. A szabályozás jellege

Az Európai Unió tagállamai eltérő közigazgatási eljárási kultúrával, hagyományokkal, kodifikációs megoldásokkal rendelkeznek.<sup>44-45</sup> Amennyiben az uniós igazgatás vonatkozásában kialakításra kerül egy eljárási szabályrendszer, az óhatatlanul hatást fog gyakorolni a tagállami eljárásjogokra is. A kodifikáció előké-

<sup>34</sup> 4.1. ajánlás: a közigazgatási eljárás kezdeményezéséről

<sup>35</sup> 4.2. ajánlás: az átvételi elismervényről

<sup>36</sup> 4.3. ajánlás: a közigazgatási határozatok pártatlanságáról

<sup>37</sup> 4.4. ajánlás: a meghallgatáshoz való jogról

<sup>38</sup> 4.5. ajánlás: az egyénnek a saját aktájához való hozzáférésre irányuló jogáról

<sup>39</sup> 4.6. ajánlás: a határidőkről

<sup>40</sup> 4.8. ajánlás: az indokolási kötelezettségről

<sup>41</sup> 4.9. ajánlás: a közigazgatási határozatokról való értesítésről

<sup>42</sup> 4.10. ajánlás: tájékoztatás az igénybe vehető jogorvoslatokról

<sup>43</sup> 5. ajánlás a döntés saját hatáskörben történő felülvizsgálatáról és kijavításáról

<sup>44</sup> GUCKELBERGER – GEBER: i.m. 6. lj. 16-19.

<sup>45</sup> Ld: MIR-PUIGPELAT, Oriol: Érvék egy EU-szintű közigazgatási eljárásjogi kódex mellett. In: *Workshop on EU Administrative Law: State of play and future prospects*. Spain, León, 2011. <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983> (2012. 03.20.) 67.

szítési szakaszában azonban éppen ellenkező hatás lesz érzékelhető: a *meglévő tagállami közigazgatási eljárási hagyományok*, jól bevált gyakorlatok lesznek vagy lehetnek azok, amelyek az uniós eljárásjog kimunkálásának legfőbb forrásául szolgálnak. Emellett természetesen nem elhanyagolhatók a *már meglévő uniós ágazati eljárásjogok* eredményei sem. A nagy feladat a Bizottságra vár: amennyiben megkezdí egy rendeleti szintű jogforrás kidolgozását, el kell döntenie, hogy a különböző eljárási kultúrák, gyakorlatok melyik részét és miként kívánja felhasználni.

Egyesek szerint a normatív szabályozás nem kedvezne az uniós közigazgatásnak, mivel az Unió a tagállamoktól eltérő működési mechanizmusokkal rendelkezik, ezért célravezetőbb, ha az egyedi ügyek eldöntését a közigazgatásra bízza az uniós jogalkotó. Mások éppen amellet érvelnek, hogy a „sof-law” jellegű megoldások veszélyeztetik az egyének kellő jog- és érdekvédelmét.<sup>46</sup>

A Parlament által javasolt de minimis szabályként érvényesülő, rendeleti szintű szabályozás elsősorban azt a célt szolgálná, hogy az uniós igazgatási eljárások elérjék a tagállami szabályozás szintjét. A szabályozás emellett pozitív hatásokkal járhatna azokban a tagállamokban, ahol nincs egységes közigazgatási eljárásjogi kódex (pl. Franciaország).<sup>47</sup> Az kétségtelen, hogy az uniós igazgatása szempontjából előnyös lenne egy olyan szabályrendszer kialakítása, amely

- valamennyi igazgatási természetű eljárás,
- valamennyi igazgatási természetű jogkörben eljáró szerv vonatkozásában meghatározná azokat a kötelező érvényű szabályokat, amelyek lehetséges szerint csak indokolt esetben tennék lehetővé az általános szabályoktól való eltérést a különös eljárások számára.

A kodifikációs megoldások tekintetében különböző megoldások állnak az uniós jogalkotó előtt: az első és talán legfontosabb annak eldöntése, hogy *milyen legyen az általános és speciális eljárási szabályok viszonya?* Amennyiben a jogalkotó egy erős általános norma megalkotása mellett foglal állást, amelytől csak kivételes esetben térhetnek el a különös eljárási szabályok, akkor elképzelhető, hogy a szabályozás rugalmatlanná válik és az egyes ágazat-specifikus problémákra nem nyújt majd kellő megoldást. Amennyiben viszont a szabályozás nem kellően kógens és széles körben teret enged a szabályaitól való eltérésre, felmerülhet az általános szabály jelentőségének visszaszorulása, de akár annak létjogosultságának megkérdőjelezhetősége is.

<sup>46</sup> LEINO-SANDBERG, Päivi: Az állampolgárok jogainak kikényszerítése a megfelelő ügyintézésben: itt az idő a cselekvésre! In: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/eav\\_lawofadminprocedure\\_/EAV\\_LawofAdminprocedure\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf) (2013.05.15.)

<sup>47</sup> ZILLER: i.m. 14. l.j. 45.

Az előbbi kérdés eldöntésén túl megfontolandó az is, hogy az új szabályozás az uniós igazgatás *valamennyi kérdéskörére kiterjedő generális jellegű kodifikáció legyen, vagy csak az eljárásjog legfontosabb kérdéseinek* kimunkálására koncentráljon.<sup>48</sup> Az bizonyos, hogy amennyiben a teljes eljárás folyamatát és annak valamennyi aspektusát kellőképpen szabályozza a jogalkotó, az hatásosabban felszámolja a különböző joghézagokat és nagyobb fokú jogbiztonságot eredményez.

Szintén a kodifikációs megoldások területéhez tartozó kérdéskör annak vizsgálata is, hogy az új norma *milyen viszonyban áll(hat) majd egyrészről a tagállami meglévő eljárásjogokkal, másrészről pedig a már meglévő uniós eljárási szabályokkal*. Az első esetkört tekintve röviden érdemes utalnunk arra, hogy a tagállami közigazgatási hatóságok feladata kettős: egyfelől a tagállamon belüli, nemzeti közigazgatási eljárásjogok egyik érvényesítői, másfelől egyes szervek az uniós jog közvetett igazgatási szervei is. Ehhez kapcsolódik a közvetlen és a közvetett igazgatási szervek együttműködésének a követelménye is. Amennyiben tehát a közvetlen uniós eljárásjog szabályrendszere lefektetésre kerül, óhatatlanul hatást fog gyakorolni a tagállami szervek eljárására is.

## **2. A kodifikáció egyik sarokköve: az alapfogalmak tartalmának meghatározása**

A közigazgatási eljárásjog a közigazgatási jog egyik fontos része. Ahogyan arra a korábbiakban utaltunk, az egyik legfontosabb probléma *az európai közigazgatási jog* fogalmának meghatározatlansága. A közigazgatási jog definiálása tagállami szinten sem volt egyszerű feladat. Anélkül, hogy a vonatkozó szakirodalmi nézeteket elemeznénk, mindössze annyit emelnénk ki, hogy a legtöbb tagállam vagy szervezeti, vagy pedig funkcionális oldalról közelíti meg a kérdéskört.<sup>49</sup> Másrészt problémát okoz az Unió közjogában az is, hogy *nem határolható el olyan konzekvensen egymástól az uniós jogalkotás és végrehajtás*, mint a legtöbb tagállami jogrendszerben. Az EUMSZ. 289. cikke szerint a rendes jogalkotási eljárás rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll. Emellett a Szerződések által külön meghatározott esetekben rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő, vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása különleges jogalkotási eljárásnak minősül. Azt is kimondja ugyanakkor e cikk (3) bekezdése, hogy a jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogi aktusok jogalkotási aktusoknak

<sup>48</sup> GUCKELBERGER – GEBER: i.m. 6. lj. 91.

<sup>49</sup> DETTERBECK: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, Beck, 2008. 1.



minősülnek. Emellett számos olyan primerjogi szabály létezik, amely kifejezetten valamilyen jogalkotási aktus kibocsátására ad felhatalmazást.<sup>50</sup> Erre való figyelemmel első körben az európai közigazgatás fogalmába tartozó tevékenységfajtákat – ezen belül is a közigazgatási ügy fogalmát – lenne célszerű meghatározni.<sup>51</sup>

A másik problémakör az *európai közigazgatási eljárásjog* fogalmának meghatározatlansága. A közigazgatási eljárás mindig valamilyen szervek és a velük kapcsolatba kerülő személyek viszonyrendszerét szabályozza. Az, hogy pontosan milyen mélységben, milyen természetű jogviszonyokat nem sorolunk már erre a területre, az tagállamonként eltérő lehet. Az uniós szabályrendszerben számtalan szerv lát el valamilyen adminisztratív vagy igazgatási természetű feladatot. Az EUSZ 17. cikkének (1) bekezdése alapján „a Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. Az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását. Végrehajtja a költségvetést és irányítja a programokat. A Szerződésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el.” Ez természetesen nem jelenti azt, hogy csak a Bizottság látja el igazgatási feladatokat: egyes esetekben ugyanis a Tanács, a Bizottság egyes ügynökségei, egyéb segédszervei, de például az OLAF is közreműködik bizonyos igazgatási feladatok ellátásában.<sup>52</sup>

Ha áttekintjük az EUSZ. vagy az EUMSZ. rendelkezéseit, mindössze két esetben találkozunk a közigazgatási eljárás fogalmával: az EUMSZ. 46. cikkének b) pontja szerint az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően irányelvek vagy rendeletek formájában megállapítja azokat az intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a munkavállalók 45. cikkben meghatározott szabad mozgását megvalósítsák, különösen (...) azoknak a *közigazgatási eljárásoknak* és gyakorlatnak, valamint a betölthető állások megszerzéséhez előírt időtartamoknak a megszüntetésével, amelyek nemzeti jogszabályokon vagy a tagállamok között korábban megkötött megállapodásokon alapulnak, és amelyek fenntartása a munkavállalók szabad mozgásának megvalósulását akadályozná. Emellett az EUMSZ. 50. cikk (2) bekezdésének c) pontja szerint az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság a fenti rendelkezésekben számára megállapított feladatokat különösen azáltal látja el, hogy eltörli azokat a nemzeti jogszabályokon vagy a tagállamok között koráb-

<sup>50</sup> Ld. pl. az EUMSZ. 103. cikk (1) bekezdését, a 105. cikk (2) bekezdését, a 108. cikk (4) bekezdését, vagy a 109. cikk rendelkezéseit.

<sup>51</sup> DANWITZ: *Europäisches Verwaltungsrecht*. Springer, 2008, 238.

<sup>52</sup> *Commission v. Violetti Eset*, T-261/09 P., 2012. május 20.

ban kötött megállapodásokon alapuló *közigazgatási eljárásokat és gyakorlatot*, amelyek fenntartása a letelepedés szabadságának akadályát képezné.

Mindkét idézett szakasz említi a közigazgatási eljárás fogalmát, azonban annak fogalmi meghatározására nem kerül sor az alapító szerződések szintjén.

A most elemzett kérdéskör tekintetében az EUMSZ. 298. cikkében nevesített *uniós igazgatáshoz* kell igazodnia, vagyis elsőként azt kell meghatározni, hogy *mit takar az uniós igazgatás fogalma, milyen szervek milyen tevékenységére korlátozódik*, és ezt követően lehet eldönteni, hogy a szabályozás *kizárólag a hatósági természetű vagy csak az igazgatási, de nem hatósági természetű eljárástípusokra, esetleg mindegyikre kiterjedjen-e*. A jelenlegi szabályozás alapján az uniós igazgatással sokféleképpen kapcsolatot teremthetnek az uniós polgárok: az egyszerű levéltől a panaszig. Ennek okán pontosan meg kellene határozni, melyek azok az esetek, amelyek kapcsán szükséges az ügyféli jogok megfelelő garanciáinak normatív megfogalmazása.<sup>53</sup>

Amennyiben sikerül definiálni az európai közigazgatási jog és közigazgatási eljárásjog fogalmát, akkor lehetne elgondolkodni a szabályozás jellegén és meghatározni az alkalmazandó kodifikációs megoldást. Amennyiben ugyanis az uniós jogalkotó úgy dönt, hogy egy olyan általános szabály kidolgozása szükséges, amely minden uniós szerv hatósági természetű eljárására alkalmazandó és az eljárás valamennyi szakaszát átfogóan szabályozza, akkor egy hosszas kodifikációs folyamatnak nézünk elébe: a Parlament által kidolgozott állásfoglalás számos előremutató kérdést meghatároz, de még korántsem vonultatja fel a szabályozandó eljárási szabályok teljes körét.

A közigazgatási eljárás és eljárásjog, majd a közigazgatási eljárási jogviszony uniós fogalmának meghatározásának szükségessége további elgondolkodtató kérdéseket is felvet: ha már meghatározható válik az uniós igazgatás fogalmába tartozó szervek köre és eljárási síkon is beazonosíthatóvá válik a közvetlen, a közvetett és az együttműködésen alapuló igazgatás szabályai, érdemes lenne az uniós *közigazgatási ügy és ügyfél fogalmát* – sőt, hogy tovább menjünk az eljárás egyéb résztvevőinek kérdéskörét – is átgondolni.

A Parlamenti állásfoglalás csak a legfontosabb kérdésköröket érinti: nyilván a Bizottságé lesz majd a feladat, hogy a jogszabály-előkészítés során pontról pontra meghatározza az európai közigazgatási eljárás szakaszait. Legfontosabb eljárási cselekményeit és azok szabályrendszerét. Az alapelvek tekintetében mindössze

---

<sup>53</sup> SODAN – ZIEKOW: *Grundkurs öffentliches Recht*. München, Beck, 2012. 289.

annyit emelnénk ki, hogy érdemes lenne megfontolni az együttműködésre, a tényállás tisztázására, a kártérítési felelősségre vonatkozó alapvető szabályokat is.

Részletesen foglalkozik a Parlament állásfoglalása a döntés kérdéskörével is. Ezzel összefüggésben érdemes lenne megvizsgálni a döntés közléséhez kapcsolódó joghatások témakörét, a végrehajtás kérdését vagy a hibás döntés reparálásának jogkövetkezményeit, különös tekintettel a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmére.

A jogorvoslatokat tekintve nem derül ki az állásfoglalásból, hogy miként alakulhatnak a fellebbezés, vagy a felügyeleti eljárás szabályai, különös tekintettel a hatályon kívül helyezés, a megsemmisítés és a megváltoztatás kérdéskörére. Kérdéses, hogy egy felügyeleti természetű eljárást egyáltalán intézményesíteni kíván-e a jogalkotó?<sup>54</sup>

Reméljük tanulmányunk gondolatébresztő lesz és a hazai közigazgatás képviselőinek érdeklődését is felkelti. Terjedelmi korlátok miatt itt most csak a legfontosabb kérdésekkel tudunk foglalkozni, de a téma időszerűsége okán kutatásainkat tovább folytatjuk.

---

<sup>54</sup> BOROS Anita: Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy europeanizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)? In: *Jogtudományi Közlöny* (megjelenés alatt).



**Buzás Gábor**

*főiskolai docens*

*Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar*

## **GONDOLATOK A RENDŐRI INTÉZKEDÉSRŐL. EGY TUDOMÁNYOS KUTATÁS ELŐZMÉNYEI ÉS LEHETSÉGES FOLYTATÁSA**

E rövid tanulmányban – figyelemmel a konferencia alapgondolatára – egy folyamatot szeretnék vázolni, amelynek egyik eredménye egy doktori értekezés elkészítése volt, de amely folyamat ezzel nem ért véget.

1989. szeptember 1-én léptem a rendőrség kötelékébe. Bár ez mellékszál, de éppen megúsztam azt, hogy a méltán híres és magas minőségű szürke műbőr kabátban, „antant-szíjjal” keretelve teljesítsek járőr szolgálatot Salgótarján meghitt hangulatú belvárosában. Szerencsémre, az akkor teljesen újnak számító, bár a designerek kreativitása okán ismét szürke, egyenruhát ölthettem magamra. A járőrként eltöltött szolgálati idő „legszebb” eleme az volt, amikor Buzás Gábor rendőr őrmester utasítást kapott, hogy egyfős gyalogos járőrként tartsa fenn a rendet a taxis-blokád által megbénított Salgótarjánban. Számos olyan szolgálatom volt, amikor egy szem kétfős járőr járőrvezetőjeként vigyáztam a megyeszékhely közrendjét, így járőrként szinte minden rendőri intézkedést foganatosítottam, amit az akkor hatályos 1/1990 BM rendelet – szolgálati szabályzat – lehetővé tett. A jogszabály szerint akkor alkalmazható kényszerítő eszközök közül a löfegyver-használat kivételével mindegyiket használtam, bár megjegyzem, hogy egyszer egy veszett rókat kellett lelőnöm a házak között, de ez nem minősül löfegyver-használatnak. Természetesen azóta sokat változott rendőri intézkedések rendszere és szabályozása, de azok többsége, illetve alkalmazása megegyezik a korábbival. Az elvégzett kutatásra, annak irányára, a szemléletére – miszerint a tudományos eredményeknek a gyakorlatban is alkalmazhatónak kell lenniük – meghatározó időszak volt számomra az a 3 év, amit a végrehajtó szolgálatban, mint közrendvédelmi járőr, járőrvezető töltöttem.

1995-ben szereztem diplomát az áldott emlékü Rendőrtiszti Főiskolán, természetesen közrendvédelmi szakon. Ezt követően a szegedi rendőrkapitányságon

töltöttem be különféle tiszti illetve parancsnoki beosztásokat. Bár volt még alkalmam intézkedni, de ebben az időszakban inkább a beosztottjaim intézkedéseit bíráltam el, illetve minősítettem. Többször államigazgatási eljárásban kellett döntenem arról, hogy a rendőri intézkedése megfelelt-e az akkor már hatályos rendőrségről szóló törvény követelményeinek.

Az egyetemi szakdolgozatomat – részeként a megkezdett folyamatnak – a rendőri intézkedésekből, pontosabban a rendőri intézkedések és az államigazgatási eljárás kapcsolatáról készítettem. Lényegében azt az anyaggyűjtő, rendszerező majd erre épülő kutató munkát, ami elvezetett a doktori értekezés elkészítéséhez, ekkor kezdtem. Az intézkedő rendőrként, majd intézkedő rendőrök parancsnokaként szerzett tapasztalatokat 1998-tól főiskolai oktatóként adhattam át hallgatóimnak. Később már a saját kutatási eredményeimet is beépíthettem az óráim anyagába. Megtaláltam a rendészet elmélete és gyakorlata közötti egyes találkozási pontokat. Nyilvánvaló, hogy gyakorlati ismeretek, tapasztalatok hiányában ez nem sikerült volna.

Természetesen a kutatásom minden eleméről, a folytatás összes lehetséges irányáról nem tudok e rövid írásban beszámolni, de azokat az eredményeket, amelyeket fontosnak tartottam és tartok, illetve amelyek további anyaggyűjtést és gondolkodást – kutatást indukáltak, indukálhatnak, szeretném megemlíteni.

A kutatás elsődleges célja a közigazgatás és a rendészet összefüggéseinek vizsgálata volt. Próbáltam a rendőri intézkedés – mint a talán leggyakrabban fogantatott rendészeti eljárás, helyét, szabályait meghatározni.

A kutatásom célja volt az is, hogy a rendőri intézkedést, mint a jogalkalmazás egyik alapvető formáját elemezzem. A célok között így az is szerepelt, hogy bizonyítsam a rendőri intézkedés hatósági jogalkalmazási jellegét. A vizsgálatok, így az értekezés eredménye, újdonsága a rendőri intézkedés fogalma, amit később idézni is fogok.

Elkerülhetetlen volt, hogy a közrend illetve a közbiztonság illetve a belső rend kérdését, a fogalmi elemek egymáshoz való viszonyát, a rendészettel foglalkozók egyik alapvető vitáját én is érintsem és kifejtsem saját véleményemet. Nem lehetett célom az, hogy eldöntsem a vitát. Viszont megpróbáltam egy olyan megközelítést kialakítani, ami talán közelebb visz a megoldáshoz, vagyis a gyakorlati munkát végzők számára is értelmezhető definíciót rögzíteni. Természetesen az említett fogalmak vizsgálata csak a rendészet tágabb fogalmi rendszerén belül értelmezhető, vizsgálható. Ennek köszönhető, hogy jelen tanulmányomban többször visszatérek akár ugyanazon definícióhoz is, hiszen akkor újra fontosnak tartom említését álláspontom alátámasztásához.

Elsőként tehát néhány gondolat a rendészetről. Az egyik legjellemzőbb vonása a rendészetnek az államhoz való kötődése, az államtól való függősége. A rendészeti

szervek eljárásaiban valamilyen módon mindig benne van az állam, azaz a rendszethez akár útleveél, akár építészeti, fegyver stb. ügyek által közelítünk, megállapítható, hogy a szereplők egyike mindig az állam, illetve a közigazgatás valamilyen szerve. A kivétel talán a polgári repülőgép parancsnoka, a hajó kapitánya, de a kérdésben feltett tevékenységben, bizonyos – jogszabályban pontosan körülírt helyzetben – ő is az állam szerveihez hasonlóan bizonyos közhatalmi funkciót tölthet be, mint az állam rendszethez, a közrendhez fűződő igényét és jogát adott helyzetben megvalósítani képes személy. Ez a bizonyos közhatalmi tevékenység az az elem, amely – a rendszet állami tevékenységként rögzítése után – második jellemzője a rendszeti működésnek.

Az adott szerv hatalmi eszközökkel végső soron akár kényszer alkalmazásával is lebonthatja a túlépítkező építményét, szétválaszthatja az összecsapott szurkolókat stb. Ugyancsak tipikus jellemzőként azonban mindig csak szigorú szabályok között, jogi normák által rögzített feltételek esetében, azaz a rendszeti funkció, mint állami tevékenység a közhatalom jegyében csak jogszabályokban rögzített módon érvényesülhet. Az alkalmazó szerveknek az állam szervezetrendszerében való elhelyezkedésük is jellemző, ugyanis a hatalommegosztás klasszikus szervezeti triászából csak a közigazgatási szervek közül kerülhetnek ki a rendszet alanyai. A rendszet tehát a végrehajtó hatalom része, és mint ilyen konkrét feladatait a törvényhozói hatalomból kapja, annak alkotmányos felelősséggel tartozik.

A közigazgatás szervezetrendszerében több szerv látja el a különféle rendszeti feladatokat. Így többek között még a helyi önkormányzatok is pl.: településrendezésben, a természeti környezet védelmében, a településtudáság helyi feladataiban. Az önkormányzatok mellett számos államigazgatási szervet is megnevezhetünk, így például a rendőrséget a közlekedésrendszet vagy a határrendszet esetében, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatot vagy a Nemzeti Adó – és Vámhivatal vámszervét a hatáskörükbe tartozó ügyekben. Az ÁNTSZ rendszeti eljárásban intézkedhet, mondjuk egy gyermekintézmény élelmezését ellátó üzem ideiglenes bezárására szalmonellával fertőzött madártej kiszolgálása miatt, de hasonlóan járhat el a Nemzeti Adó – és Vámhivatal akkor, amikor zárjegy nélküli szeszesitalos üvegeket, vagy dohányárut fedez fel a vendéglátó egység italraktárában. Ezek a szervek mind igazgatási szervek, tevékenységük igazgatási tevékenység. Hatáskörük gyakorlása során mindig valamilyen közigazgatási területet fognak át, jogkörükben az adott ügyfajtát művelő (élelmezés, munkaügy egyebek) alanyok tevékenységét kontrollálják. Ennek során számos, de mindig a jog által körülírt eszközzel operálhatnak, végső soron az ügyfajta helyes (jogilag helyes) gyakorlását kényszerrel is elérhetik.

A fentiek alapján a rendészet fogalma a következő tartalmi elemek mentén határozható meg:

- a közigazgatásban realizálódó állami, illetve államigazgatási feladat,<sup>1</sup>
- feladatait, hatáskörét jogszabályok rögzítik, amely jogszabályok pontosan körülhatárolják eszközrendszerét,<sup>2</sup>
- a közhatalom birtokában – közvetlenül vagy közvetve – akár kényszerrel is alkalmazhat,
- működése centrumában a törvényes rend megőrzése, illetve a megbontott rend visszaállítása áll, fő feladata az ehhez kötődő közrend fenntartása és védelme,
- jellemző – de nem egyedüli – szerve a rendőrség.

A rendészet mindig a jogérvényesítés szolgálatában kell, hogy álljon, a jogvédelemben, ezen belül főleg a közigazgatási jog védelmében kap elsősorban azonnali megoldásokra felkérést, azaz gyakran egyfajta sürgősségi ellátásban kap kiemelt szerepet.

A fogalom tisztázása nem képzelhető el Szamel Lajos tételeinek tanulmányozása nélkül, aki a rendészeti tevékenység sajátosságait más oldalról közelíti meg.

A kiváló tudós a rendészetet a közrenddel köti össze, a rendészet legfőbb funkciója szerinte a közrend védelme. Szamel professzor kifejti, hogy a közrend sérelmét (majdnem) mindig össze lehet kötni a hatályos jogi rend valamilyen fokú sérelmével az erre irányuló jogellenes magatartás bármely formában történő megnyilvánulása a jogrend sérelmével jár, jóllehet a jogellenes magatartások nem mindegyike árt egyben a közrendnek. Ebben az értelemben pedig a jogalkotásra hárul annak meghatározása, hogy mely magatartások azok, amelyek a közrend megsértése miatt a rendészeti szervek beavatkozását idézhetik elő.<sup>3</sup>

Nevezett szerző nem definiálja a közrend fogalmát, ugyanakkor elhatárolja a közrendet a rendészet kapcsán egyébként igen gyakran használt közbiztonságtól

---

<sup>1</sup> FICZERE Lajos: Közigazgatás és rendészeti igazgatás c. tanulmányában a rendészeti igazgatást a közigazgatás rendszerén belül, amikor elhelyezi három tényezőre hívja fel a figyelmet. Elsőként arra, hogy a dualizmus korában „a rendészeti igazgatás maga volt a közigazgatás”, majd kitér arra, hogy a piacgazdaság a rendészeti igazgatás felfogásában és tényleges gyakorlatában alapvető változásokat hozott, de ott tartotta. Végül rámutat arra a tényre, mely szerint a modern társadalomban a rendészeti igazgatás alapvetően beépül a közigazgatás rendszerébe. *Rendőrtiszti Főiskola Új rendészeti tanulmányok*, 1997/1.

<sup>2</sup> LÖRINCZ Lajos: A közigazgatás törvényessége, jogszerűsége, eredményessége. *Szamel Lajos emlékkönyv 2000*. 155-161.

<sup>3</sup> SZAMEL Lajos: Jogállamiság és rendészet. *Rendészeti Szemle*, 1992/3.



(nem egyedi esetről van szó, így például a francia közjog sem adja meg a közrend fogalmát).<sup>4</sup>

Álláspontja szerint a közbiztonságon az „emberek életének, egészségének, becsületének, szabadságának és vagyonának, valamint az állam és intézményei működésének sérthetetlenségét, illetve akadályozatlanságát értik, s ezen belül különösen e jogtárgyak megóvását a bűncselekményektől és a rendsértésektől (szabálysértésektől)”.<sup>5</sup> A szerző szerint a közbiztonság védelmét több jogág is védi, amelyek bármelyikének bármely szabályának megsértése egyben a közbiztonság sérelmét is okozza, tehát a közbiztonság védelme megegyezik az adott jogi norma által védett jogi tárggyal.

Ezek a jogi normák:

- az alkotmányjogban,
- a közigazgatási jogban, a szabálysértési jogban
- a büntető anyagi jogban és részben
- a pénzügyi és
- a munkajogban találhatók.

Szamel professzor itt megtöri a szabályt. Kivételeket hoz. Példaként hozza fel a pénzügyi jogi szabályok megsértését, amelyek esetén sem a jogsértés, sem annak szankciója nem érinti a közbiztonságot, megemlítve konkrétan a jogsértő adózás jogkövetkezményeként kirovandó adópótlék esetét. Gondolatmenetét a közigazgatási jogban funkcionáló szervezeti jogi szabályok megsértésével folytatja, amely szabályok megsértése „a közbiztonságra még közvetve sem hatnak ki”.<sup>6</sup> Tehát a példák alapján elmondható, hogy Szamel szerint a közbiztonság megsértése tipikusan, de – a két eset tükrében – nem kivétel nélkül, a közjogi szabályok megsértésében fejeződik ki.

„A közbiztonságról adott fogalom alapján más véleményen vagyok. Ugyanis amennyiben a definíciót kritika nélkül elfogadjuk, akkor a felhozott kivételek, illetve nevezett példák alapos elemzése szerintem azt bizonyítja, hogy a közbiztonság megsértése mindig valamilyen közjogi szabály megsértését jelenti. A közbiztonság fogalmának állam és intézményeinek, működésének sérthetetlenségéről szóló részéhez hozzátartoznak a pénzügyi és a közigazgatási jogsértésekre hozott

<sup>4</sup> Ld. erről bővebben: SZIKINGER István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík, 1998. 85.

<sup>5</sup> SZAMEL Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai, *Rendészeti Tanulmányok*, 1992/1.

<sup>6</sup> SZAMEL Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. *Rendészeti Tanulmányok*, 1992/1.

ellenpéldák is. Aligha szorul bizonyításra, hogy az adópótlék kivetésére az adózás rendjéről szóló jogszabály alapján kerül sor, amely adójogszabály viszont az államnak ex lege obligatio-ból keletkező azt a jogát védi, hogy a kötelezettől (így természetesen a jogsértőtől is) bevételhez jusson. Ez pedig az állam és intézményei működéséhez elengedhetetlen. Az adózás rendjéről szóló jogszabály bármilyen megsértése valahol mindig az állam bevételeinek lehetőségét csorbítja, ez a sértő magatartás veszélyezteti az állami kiadások fedezetét, amely viszont a közbiztonság Szamel-i fogalmának fenn nevezett eleméhez egyértelműen köthető.

Főleg, ha a jogsértés egyben bűncselekmény is, hiszen a fogalom vége arra utal, hogy a nevezett jogtárgyakat „főleg” a bűncselekményektől kell megóvni.<sup>7</sup>

Az idézett szerző álláspontja egyértelmű. A közbiztonságot tekinti a közrenddel szemben a rendészet alapfogalmának. Erre utal a következőkben idézett gondolata is.

„Amennyiben tehát a közrend élet- és vagyonbiztonságot jelent, úgy a rendészet egyenlő az élet- és vagyonbiztonság megzavarásának megelőzésével, sérelmének helyreállításával a vonatkozó magatartások megakadályozásával. Álláspontom szerint ez az állítás így nehezen tartható, főleg ha a klasszikus rendészeti szövet, illetve annak alaptörvényét nézzük. Amikor a rendőrség „ellátja a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat”,<sup>8</sup> akkor tagadhatatlanul egy „ősi” rendészeti tevékenységgel találkozunk, amelyhez viszont csak igen-igen távolról, és közvetve köthető az élet- és vagyonbiztonság. Gondolok itt például arra, hogy amikor a rendőr „a közterület rendjének fenntartása érdekében” intézkedik a szemetelő vagy a kutyáját szájkosár és póráz nélkül sétáltató állampolgárral szemben, akkor nem igazán lehet az intézkedésében tetten érni az élet- és vagyonbiztonság védelmét. De akkor sem, amit az idézett rendészeti feladatában a rendőr elszállítatja a tilos helyen parkoló járművet, vagy biztosítja a védett személyt (például: köztársasági elnök) repülőtérré vezető útvonalát.”<sup>9</sup>

„A közrend az egyéni nyilvánosság előtti magatartására irányuló azon íratlan szabályoknak az összessége, amelyeknek tiszteletben tartása a mindenkor uralkodó nézetek szerint a rendezett állampolgári együttélés elengedhetetlen feltételei.”<sup>10</sup> Szikinger István „Rendőrség a demokratikus jogállamban” című művében idézi a fenti meghatározást, előtte azt írja: „A közigazgatási bíráskodás gyakorlatát is alapul véve, a szakirodalomban a következő (mármint a fent idézett) meghatározás

<sup>7</sup> BALLA Zoltán: PhD értekezés 15. o.

<sup>8</sup> A Rendőrségről szóló 1994. XXXIV. törvény 1. § (2) bek. 5. pont

<sup>9</sup> BALLA Zoltán: PhD értekezés 18. o.

<sup>10</sup> LISKEN, Hans – DENNINGER, Erhard: Handbuch des Polizeirechts. München, C. H. Beck, 1992. 179. (L.: BALLA Zoltán: PhD értekezés 17. o.)

vált általánosan elfogadottá”.<sup>11</sup> Az „általánosan elfogadottsághoz” magam is csatlakozom. Véleményem szerint is a közrend jó közösségi rendet jelent, az állam polgárainak olyan magatartás követését, amellyel biztosítják a rendezett hétköznapi viszonyukat.

Mielőtt a rendészet fogalmához visszatérnék, egy rövid kitérő erejéig utalni szeretnék a közrend és közbiztonság egymással történő helyettesítésének, e két kifejezés egymás szinonimájaként történő használatának, a szakirodalomban itt-ott fellelhető kérdésére. Mint láhattuk Szamel Lajos a közrendet az élet- és vagyonbiztonság kapcsán gyakorlatilag helyettesíthető kategóriává tette a közbiztonsággal, miközben az utóbbit egyben külön is választotta a differencia specifikumaival. Nem tett alapvető különbséget Nyíry Sándor sem,<sup>12</sup> ugyanakkor a közbiztonságot viszonylagos pontossággal a Szamel-i fogalomhoz közelíti. „A közrend (közbiztonság) integráns része egy adott terület infrastruktúrájának” – írja Kántás Péter.<sup>13</sup>

A két kategória megszorításokkal történő azonosságára mutat rá Szikinger István is: „Szamel Lajos és más szerzők közrendnek nevezett kategóriája lényegében a közbiztonsággal azonos, amennyiben jogilag szabályozott magatartásokra korlátozzuk a védelmi célú közhatalmi beavatkozás lehetőségét.”<sup>14</sup>

Az idézet második része mutat rá a két kategória közti alapvető különbségre, konkrétan: a közbiztonság védelmére, az állam akár közhatalmi eszközökkel is, de mindig a jogi szabályozás keretein belül avatkozik be, és ez a legitimitás az Alaptörvény hatályos szövegéből vezethető le.

Azt gondolom, néhány mondatot áldoznom kell a rendvédelem kifejezésnek is, bár a tanulmány célja szempontjából ez nem vezet sehová. Mindössze azt szeretném körülírni, hogy egy – szerintem – tartalom nélküli fogalom milyen módon érvényesülhet. De ha már foglalkozom e témakörrel is, szeretnék egy lehetséges kompromisszumot ajánlani.

A rendvédelem fogalom használata az 1980-as évek végén jelent meg. Elsősorban konferenciákon kezdték használni, de később elterjedt a jogászai, közigazgatási szakmai körökben is.<sup>15</sup> A későbbiekben a jogalkotó is átvette ezt a kifejezést. Semmiféle olyan indokot nem találtam a szakirodalomban, amely megalapozta volna,

<sup>11</sup> SZIKINGER: i.m. 4. l.j. 75.

<sup>12</sup> NYÍRY Sándor: A közrend és a közbiztonság. *Rendészeti Szemle*, 1994/10.

<sup>13</sup> KÁNTÁS Péter: A szabálysértési jog és a rendészet néhány elhatárolási problémája. *Rendőrtiszti Főiskola – Új Rendészeti Tanulmányok*, 1998/1.

<sup>14</sup> SZIKINGER István: A közrend és a közbiztonság. *Rendészeti Szemle*, 1994/10.

<sup>15</sup> PAPP Judit: Rendvédelem vagy rendészet? *Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből*. RTF Jog- és Államtudományi Tanszék, 1998. 164.

hogy a rendészet helyett vagy mellett miért kell alkalmazni, illetve, hogy a rendészet tartalmi elemeihez képest melyek az új elemek. Talán csak az újdonsági iránti öröm ragadta el a tudomány művelőit és később a jogalkotót is.

*„A Rendőrség a közbiztonság és a belső rend védelme körében az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében”.*<sup>16</sup>

A rendőrségről szóló törvény hatályba lépésekor csak a rendészet jelent meg ezen a törvényhelyen. Lényeges kérdés persze, hogy az államigazgatás és a rendészet elválasztása teljesen fölösleges. Azonban a rendőrségről szóló törvényben később a következőket írja a jogalkotó:

*„A Rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatokat ellátó állami, fegyveres rendvédelmi szerv.”*<sup>17</sup>

A törvény szövegéből arra következtethetünk, hogy a rendészet a rendvédelem része, hiszen egy rendvédelmi szerv ellát rendészeti feladatokat is.

*„Az ismérvek közül a közigazgatás gyűjtőfogalmának egyik összetevőjét alkotó államigazgatás mibenléte nem igényel különös megvilágítást. Az államigazgatás eszközrendszeréből a rendőrség tevékenységében a hatósági jogalkalmazás és a közvetlen jogszabály végrehajtás a hangsúlyos elem. A bűnüldözés a büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó bűnmegelőző, bűnfelderítő és nyomozóhatósági feladatok foglalatja. A tevékenység jellege szerint jogalkalmazás, illetve jogszabály végrehajtás. A rendészeti szerv, mint ismerv a rendészeti típusú feladatellátásra utal. A rendészeti tevékenység jogértvényesítési módozat, így jogági sajátosságokkal nem rendelkezik. Fő jellegzetessége – szemben a jogalkalmazással – a jogszabályi előírások közvetlen kikényszerítéssel történő érvényesítésében nyilvánul meg. A rendfenntartó, rendvédelmi célzatú kényszerítő eszköz alkalmazásra való feljogosítás az a megkülönböztető vonás, amely egyfelől megkülönbözteti a rendőrséget és más típusú állami feladatot ellátó szervektől és meghatározza a rendőrség fegyveres, rendvédelmi jellegét. Az állami jelző fejezi ki, hogy a szóban forgó feladatok ellátásáról való gondoskodás az államot terhelő kötelezettség, illetőleg az kizárólag az állam szervei által láthatók el. A törvényjavaslat tehát az egységes állami rendőrség koncepciójára épül.”*<sup>18</sup>

<sup>16</sup> A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 1. § (2) bekezdés (1994. IV. 20. közlönyállapot)

<sup>17</sup> A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 3. § (1) bekezdés (1994. IV. 20. közlönyállapot)

<sup>18</sup> A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény indoklása (indoklás a 3. §-hoz)

Ha a tisztelt olvasó figyelmesen szemléli az aláhúzott részt, könnyen észlelhető, hogy a két kifejezés egymástól, tartalmi szempontból semmiben sem különbözik! Mit is olvashatunk? A rendészeti tevékenység fő jellemzője a közvetlen kikényszerítés. Egy mondattal később a rendvédelmi célzatú kényszerítő eszköz alkalmazását indokolja a jogalkotó. Nem okozhat különös problémát annak felismerése, hogy ez a kettő ugyanaz. Jelesül: a közvetlen kikényszerítés és a kényszerítő eszköz alkalmazásának lehetősége lényegében azonos.

Minden eddig leírt érv ellenére a hatályos törvényszöveg az elsőként idézett 1.§ második felét változatlanul hagyja, míg a jogállásra vonatkozó rész puritán egyszerűséggel kijelenti:

„A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv.”<sup>19</sup>

Tehát a rendvédelem semmilyen módon nem kerülhető meg, bár a módosítás semmiféle indoklást nem tartalmaz ez esetben sem.

Nem akarom a szükségesnél hosszabb ideig elemezni ezt a kérdést. Talán foglalkozni sem kellett volna vele. Az azonban egyértelmű, hogy a rendvédelem kifejezés – bár eddig csak a rendészettel azonos tartalmat társítottak hozzá – sajnálatos módon kőbe vésett elemévé vált a közigazgatási jognak.

Álláspontom szerint a két kifejezés megférhet egymás mellett, csak a helyére kell tenni azokat. A közigazgatás rendészeti tevékenységet ellátó szerveire semmiképpen sem javaslom használni a rendvédelmi szerv meghatározást. Egyetértve Papp Judittal: „a rendvédelem, mint új fogalom megalkotására tett kísérlet ez idáig nem volt teljesen sikeres, mégis úgy gondoljuk, hogy egy rendkívül tiszteletre méltó, számos haszonnal és tanulsággal járó próbálkozás volt”.<sup>20</sup>

A doktori értekezésemben<sup>21</sup> megpróbáltam egy köztes álláspontot meghatározni. Eszerint rendészeti szerv, vagy rendészeti tevékenységet is ellátó szerv létezik. Azonban a szervek tevékenysége lehet kétféle.

A rendészeti szerv azon cselekményei, amikor nincs szükség védelmező, helyreállító magatartásra – tehát a hatóság a napi rutin szerint végzi tevékenységét – beszéljünk rendészetről. Amikor az engedélyek kiadása, hatósági ellenőrzések, járőrszolgálat, rendezvények biztosítása a jogszabályi keretek között zajlik.

Ha viszont már a közösség rendjét védelmezni kell, tehát a megbontott rendet szükséges helyreállítani, esetleg a rendbontókkal szemben kell a törvényes rendet megvédeni, akkor beszélhetünk rendvédelemről.

<sup>19</sup> A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdés

<sup>20</sup> PAPP: i.m. 15. lj. 170. o.

<sup>21</sup> BUZÁS Gábor: *Közigazgatás – rendészet – rendőri intézkedés*. [Doktori (PhD) értekezés] Pécs, 2011. 32.

Összegezve: a rendészet klasszikus fogalmi elemeit, amelyek: a törvényes rend megőrzése, a rendbontás megelőzése, a törvényes rend visszaállítása, alapul véve a rendvédelem kifejezés használata – álláspontom szerint – nem indokolható.

Véleményem szerint rendészeti szerv van, és a rendészet, a rendészeti szerv működésének része a rendvédelem. Ha a tevékenység egyes magatartási formáit vizsgáljuk, akkor fentiek alapján különbséget tehetünk rendészeti tevékenység és rendvédelmi tevékenység között.

Lépünk tovább a közbiztonság, közrend, belső rend fogalmai irányába, annak tudatában, hogy korábban már szükségképpen foglalkoznom kellett e lényeges definíciókkal.

Nem szükséges különösebb bátorság annak megállapításához, hogy a rendészet része a közigazgatásnak. A közigazgatási szervek egyik jellemző tevékenységi körét jelentik a rendészeti jellegű cselekvések.

Számos fogalom vált ismertté a rendészettel foglalkozók jóvoltából. Ezen a ponton nem tudunk továbblépni anélkül, hogy a rendészet fogalmát ne érintenénk, illetve a közbiztonság és a közrend fogalmak pártolói közötti vitából ne vennénk ki a részünket. Véleményem szerint a Szamel Lajos által kidolgozott rendészet fogalom kiállta az eddigi „támadásokat”.

„A rendészet úgy határozható meg, mint olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”<sup>22</sup> Igen a közrend és nem a közbiztonság. De előbb néhány szó még a rendészetről: Szamel Lajos azt is megállapítja, hogy „rendészeti beavatkozást csakis jogilag szabályozott magatartás válthat ki.”<sup>23</sup>

Vagyis léteznie kell egy jogi kategóriának, amelyet a rendészet jogának nevezhetünk. Ennek meghatározásában Finszter Géza tanulmánya segíthet: „A rendészet joga tehát mindazoknak a jogi normáknak a foglalata, amelyek meghatározzák a rendészeti intézkedést követelő, lehetővé tevő vagy megengedő tényállásokat, és előírják a hatósági beavatkozás formáját is.”<sup>24</sup>

A közrend védelmét célzó jogszabályok szükségszerűen tiltó normák. Szükségszerűen tartalmazniuk kell azt a szankciót is amely a tilalom megszegőivel szemben alkalmazandó-alkalmazható. Ilyen tilalmazó normaként foghatjuk föl az enge-

<sup>22</sup> SZAMEL Lajos: A modern rendészet-fogalom és következményei. *Rendészeti tanulmányok*, 1992/1. 7.

<sup>23</sup> SZAMEL Lajos: A modern rendészet-fogalom és következményei. *Rendészeti tanulmányok*, 1992/1. 7.

<sup>24</sup> FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2003. 25.

délyhez kötött tevékenységeket szabályozó normákat is, hiszen lényegében megtiltják, hogy valaki az adott tevékenységet hatósági engedély nélkül végezze, valamint szankció alkalmazását is lehetővé teszik. (Pl.: autózvezetés, vagy a biztonsági őr tevékenysége.)

Szamel Lajos szerint problematikus azon normák megítélése, amelyek tevőleges magatartást írnak elő. „A gond abból fakad, hogy a tevőleges magatartás elmulasztása a közrendet közvetlenül soha nem zavarja meg, viszont azt közvetve veszélyeztetheti. Éspedig főleg azért, hogy a nem cselekvés miatt a közrend fenn tartásának valamely feltétele hiányozhat vagy csorbulhat,»<sup>25</sup>

Azt gondolom, hogy az ilyen jellegű normák alkalmazása illetve a megszegésük közrendsértő magatartásként történő felfogása, nem jelenhet különösebb problémát. Az igaz természetesen, hogy a közigazgatási – rendészeti szervtől (akár mind a kettőtől) más jellegű intézkedést tartunk szükségesnek. Ha valaki nem vágja le a telkén éppen méter magasságúra erősödő parlagfüvet – bár ez egyértelmű kötelessége – akkor ezt a magatartást a közigazgatási szerv megpróbálja kikényszeríteni. Ha ez nem jár sikerrel, akkor a magatartás a kötelezett helyett, de annak költségére és veszélyére a szerv által megvalósítható, vagy mással elvégeztethető. A rendészeti szerv – a rendőrség – szerepe ezen a ponton válik fontossá, hiszen az is előfordulhat, hogy a más személy által történő munkavégzést a kötelezett akadályozni próbálja. Ez már viszont a rendészet joga szerint – ez esetben az Rtv. – rendészeti beavatkozást követelő helyzet. Vagyis az ilyen jellegű, többlépcsős és többszereplős rendészeti beavatkozások jogi értelmezése sem jelent problémát.

Tehát miért is közrend és nem közbiztonság? A közbiztonság a következő fogalmakkal írható le:

„A közbiztonság egy állapot, amely a társadalom tagjai – a polgárok, a jogi személyek. A jogi személyiséggel nem rendelkező személyegyesülések – ismerik, tudják a jogaikat kötelezettségeiket, azokat követik, betartják és bízhatnak abban, hogy az állam a jogok gyakorlását, érvényesülését akadályozó, gátló tevékenységgel szemben közvetlenül állami kényszerrel is fellép. Bízhatnak abban is, hogy mások velük szemben jogilag előírt kötelezettségei teljesítését az állam jogilag szabályozott eljárásban, törvényesen ellenőrzi és kikényszeríti.»<sup>26</sup>

Salgó László külön választja a közbiztonság objektív és szubjektív oldalát: „A közbiztonság objektív oldalról veszélyektől, bántódásoktól mentes zavartalan álla-

<sup>25</sup> SZAMEL Lajos: A modern rendészet-fogalom és következményei. *Rendészeti tanulmányok*, 1992/1. 8.

<sup>26</sup> NYÍRI Sándor: A közrend és a közbiztonság. *Rendészeti szemle*, 1994/10.

potot jelent. Szubjektív oldalról annak tudati érzése, hogy biológiai létünk, testi épségünk, vagyonunk, szabadságunk mások – mindenki – által tiszteletben van tartva, azt nem bántják, nem sértik, nem veszélyeztetik.”<sup>27</sup>

A sorban utoljára nézzük Szamel Lajos véleményét: „az emberek életének, egészségének, becsületének, szabadságának, vagyonának, valamint az állam és intézményei működésének sérthetlenségét, illetve akadályozatlanságát értik, s ezen belül különösen e jogtárgyak megóvását a bűncselekményektől és a rendsértésektől (szabálysértésektől)”.<sup>28</sup>

A közrend fogalom vizsgálata előtt megjegyzem, hogy Szikinger István szerint a közrend és közbiztonság azonos fogalmak.<sup>29</sup> Mivel a véleményem szerint ez nem igaz, nézzünk néhány meghatározást a közrendre vonatkozóan.

Nyíri Sándor szerint: „A közrend – a pontos meghatározás igénye nélkül – az anarchia ellentétéként a jogi rendet jelenti. Feltételezi a köz érdekét magában hordozó jogrendszer létét, és egy olyan közigazgatási, végrehajtó rendszer, valamint igazságszolgáltatás meglétét és működését, amely képes a jogszabályokban előírt magatartások kikényszerítésére.”<sup>30</sup>

Ha az idézett szerző közbiztonsági illetve közrend definícióját felületesen olvasuk, valóban eljuthatunk arra a következtetésre, miszerint a két fogalom lényegében azonos. Ha azonban figyelmesebbek vagyunk, észre kell vegyünk azt a különbséget, hogy a közbiztonság egy lényegében ideális állapotot ír le, míg a közrend inkább a valóságot, az aktuális állapotot próbálja meghatározni.

Szamel Lajos a közrendet – amint már említettem – a jogi renddel azonosítja, amely nem azonos a teljes jogrenddel: „Minden jogellenes magatartás sérti a jogrendet, de nem mindegyik árt egyben a közrendnek is, míg a közrend minden megzavarása egyben a jogrend sérelmével is jár.”<sup>31</sup>

A közrend ez esetben is egy aktuális tartalmat jelenít meg. Nyilvánvaló az, hogy a közrendet számtalan magatartás megvalósításával lehet sérteni. Ezek a magatartások valós időben jelentkeznek. A közrend – a jó közösségi rend – megsértése attól független, hogy az állampolgárok mikor szereznek róla tudomást.

Tehát külön kell választanunk egy követelmény felállítását és egy a tényleges állapotot leíró ismérvet. Ha a közbiztonság fogalmakat vizsgáljuk újra, azokban

<sup>27</sup> SALGÓ László: *Új típusú biztonság*. Kandidátusi értekezés, Budapest, KJK, 1994.

<sup>28</sup> SZAMEL Lajos: A modern rendészet-fogalom és következményei. *Rendészeti tanulmányok*, 1992/1. 6.

<sup>29</sup> SZIKINGER: i.m. 4. l.j. 88.

<sup>30</sup> NYÍRI Sándor: A közrend és a közbiztonság. *Rendészeti szemle*, 1994/10.

<sup>31</sup> SZAMEL Lajos: Jogállamság és rendészet. *Rendészeti szemle*, 1993/3.



egy követelményrendszer jelenik meg. Egy szabályozott, ideális állapot – szinte utópia – ami valóban a teljes közösség megelégedésére szolgálna, bár lehet, hogy egy kissé unalmas lenne.

Az eddig leírtak alapján a közbiztonság értelmezhető úgy, mint egyfajta követelmény, amely esetleg felfogható egyfajta készítésnek, motivációnak is. Ezzel szemben a közrend képes megmutatni azt, hogy az adott társadalom, annak tagjai és szervezetei, milyen mértékben tudták a követelményt megvalósítani. Tehát a közrend a közbiztonság állapotjelzője. Amennyiben elfogadjuk az imént leírtakat: ha a közbiztonság a követelmény, akkor azt nem lehet védelmezni, de törekedni kell annak lehetséges legmagasabb szintje elérésére. Ha a közrend jelenti a közbiztonság aktuális állapotát, azt lehet védelmezni illetve erősíteni. Emiatt gondolom helyesnek, hogy a rendészet kulcsfogalma a közrend.

Visszatérve a rendészet Szamel Lajos által adott fogalmához a fenti gondolatok összességéként a magam részéről – vitatva Balla Zoltán álláspontját – a következőként határozom meg a vizsgált tárgyat:

A rendészet olyan állami, közigazgatási tevékenység, amely a **közrend** megzavarásának megelőzésére a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.

Ez a fogalom talán segíthet az egységes terminológia kialakításához, jövőbeli használatához. De a fenti közrend és közbiztonság fogalmai egymást helyettesítő kategóriáinak használatából enyhe zavar származik. Ezt mindenképpen tisztázni szeretném. Erre pedig a jogalkotói közmegegyezésnek dogmatikai okokból feltétlenül szüksége van. Ebben a vetületben segítségül szolgálhat, hogy közmegegyezés van abban, hogy a rendészet a közigazgatáson belül helyezkedik el, annak része, oldala, illetve funkciója.

Tóth József szerint „amiként ugyanis ... súlyos tévedésen alapult az egykori rendőrállamnak az a felfogása, hogy a rendészet némi kivétellel az egész államigazgatást jelenti, éppen olyan tévedés lenne a jogállamban azt hirdetni, hogy a rendészet nem közigazgatás”.<sup>32</sup> A magyar jogi gondolkodásban igen erőteljesen jelen van az a megközelítés, amely a rendészet helyét és sajátosságait a közigazgatáson belül a veszélyek sokszínűségére hivatkozva a szabad belátás, más szóval a diszkrecionális döntések széles körében jelöli meg. Kmety Károly lényegében Hegel korábban idézett gondolatmenetét megismételve arra a következtetésre jut, hogy „lehetetlenség a törvényben minden felmerülhető veszélyt meghatározni, és

---

<sup>32</sup> TÓTH József: *A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra*. Eger, Szent János Nyomda, 1939. 36-37.

így a rendőri beavatkozás eseteit kimeríteni”. „A kormánynak, mint legfőbb rendőr hatóságnak az önkormányzatnak, mint a rendőrség helyi hatóságának a „biztonság fenntartása” érdekében meg kell adni a hatalmat, hogy törvényileg nem tiltott cselekmény, mulasztás, magatartás veszélyességét kimondhassák, s azokat eltilthassák, úgynevezett rendőri rendeletek és szabályrendeletekkel és még mindezek felül más rendőr hatóságokat sem lehet eltiltani attól, hogy a szabályilag veszélyesnek nyilvánítottakon kívül esetenként más cselekményt, mulasztást is, mint veszélyeseket tekintvén közbelépésükkel megakadályozhassanak.

A rendőri szabályrendeleti jog mellett, tehát még mindig lesz a rendőri szerveknek *diszkrecionális intézkedési joga*.<sup>33</sup>

Szeretnék rámutatni arra, hogy – amint ez a szöveg tartalmából is kiderül – itt a rendőrség a rendészet szinonimájaként szerepel.

A szabad belátás teóriájának legnagyobb hatású képviselője Concha Győző volt, aki szerint „a rendőrség legsajátosabb eszközei ... az állandó őrökedésben és az egyéni szabadságnak diszkrecionális hatalommal való korlátozásában állnak”.<sup>34</sup> Később az alkotmányosság értékeit jobban felismerő szerzők finomították Concha nézeteit, a szabad belátást azonban már csak a tényleges jogi helyzetre tekintettel sem tudták száműzni a fogalomból, vagy a rendészet jellemzéséből. Tomcsányi Móricz úgy vélekedett, hogy a diszkrécia nem elengedhetetlen attribútuma, de rendszerint velejárója a rendőri funkciónak.<sup>35</sup> Hasonló álláspontot foglalt el a szabad belátás egyetlen hazai monográfusa Szontagh Vilmos, szintén elutasítva a szabad belátásnak a rendészet lényegi megkülönböztetőjeként való elfogadását, de egyben megállapítva, hogy ott kerül leggyakrabban alkalmazásra.<sup>36</sup> Elfogadja, sőt a dolgok természetéből eredő sajátosságnak tekinti Magyary Zoltán is a rendészet nagy cselekvési szabadságát. A pénzügyi közigazgatást a rendészettel szembeállítva az előbbi részletesebb és magasabb szintű szabályozottságát állapítja meg, amit a következőképpen indokol: „Az emberek a zsebükre rendkívül érzékenyek. Közterheket viselni hajlandók, de csak akkor, ha más ugyanígy teszi... Viszont a rendészet feladatának sajátossága miatt a törvényhozás kénytelen a teendők részletes szabályozásától tartózkodni és azok mérlegelését és megválasztását a felme-

<sup>33</sup> KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer Zsigmond kiadása, 1900. 325.

<sup>34</sup> CONCHA Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban, a magyar közigazgatás tudomány klasszikusai 1874-1947*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1988. 211.

<sup>35</sup> TOMCSÁNYI Móricz: *A magyar közigazgatás jogalap intézményei*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1926. 25.

<sup>36</sup> TÓTH: i.m. 32. l.j. 52.

rült vagy fenyegető rendzavarás előre nem látható körülményeit jobban ismerő hatóságokra bízni, és csak az eredményes működést nem veszélyeztető jogi korlátok felállítására szorítkozik.”<sup>37</sup>

Ha a pénzügyi szabályozás részletességét és magasabb szintjét azzal indokoljuk, hogy az emberek „a zsebükre érzékenyek”, akkor a rendészeti normák lazasága értelemszerűen azon alapulna, hogy az emberek szabadságukra kevésbé kényesek. Hozzá kell azonban azt is tenni, hogy a rendészeti beavatkozás igen gyakran ugyancsak „zsebre megy”, vagyis következményekkel jár. Valójában inkább arról van szó, hogy a pénzügyi jogalkotással legközvetlenebbül érintettek közül többen vannak abban a helyzetben, hogy a kodifikációra befolyást gyakoroljanak. A rendészet pedig mindenekelőtt az „utca emberére” irányul, aki tipikusan kevésbé tudja kiharcolni jogai védelmében az állam önkorlátozását.<sup>38</sup> A rendészetet Berényi Sándor professzor is, a Szamel-i megközelítésnek megfelelően a közigazgatás részének tekinti. A magyar államigazgatási jog különös részét kifejtő 1993-as egyetemi jegyzetben a következőféleképpen ír: „A rendészet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek célja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenntartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában. A rendészet a közigazgatás legrégebbi tevékenysége.”<sup>39</sup>

Ugyancsak a Szamel-i modell tükröződik vissza a Magyar közigazgatási jog Különös részi tankönyv egyik kiadásában anélkül, hogy különösebben kitérne a fogalom magyarázatára. „Rendészetten azt a közigazgatási tevékenységet értjük, amelynek feladata a közbiztonság és a közrend, valamint az állampolgárok személyes biztonságának megóvása, továbbá a közreműködés a megsértett rend helyreállításában.”<sup>40</sup> Ugyanakkor utalást olvashatunk arra a vitathatatlan tényre, mely szerint a rendészet teljes hatáskörét a rendőrségen kívül számos más szerv teljesíti.

Néhány gondolat a belső rend méltatlanul kiiktatott fogalmáról:

A belső rendhez tartozik:

- a Magyar Köztársaság függetlenségének, területi egységének védelme,
- hazánk politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeinek védelme,

<sup>37</sup> MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 581-582.

<sup>38</sup> RÁCZ Attila: Törvényesség és jogszabályhoz kötöttség a közigazgatásban. *Jogtudományi Közlemény*, 1983/8. 511.

<sup>39</sup> *Magyar államigazgatási jog, Különös rész*. (Ideiglenes jegyzet) Budapest, ELTE ÁJK, 1993. 213.

<sup>40</sup> BARACZKA Róbertné – SZIKINGER István: A rendészeti igazgatás. In: FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Magyar Közigazgatási jog, Különös rész*. Budapest, Osiris, 1999. 383.

- az alkotmányos rend, a többpárti rendszeren alapuló demokrácia védelme,
- az alkotmányos intézmények törvényes működésének védelme,
- bizonyos bűncselekmények felderítése (például a terrorcselekmények),
- olyan információk megszerzése, amelyek a közigazgatás legfelsőbb szervének döntéseihez szükségesek.

A belső rend fogalmát talán Balla Zoltán segítségével határozhatjuk meg a leginkább használható módon: „Véleményem szerint a belső rend meghatározása a fentiek alapján a következőképpen definiálható: a belső rend egyenlő az alkotmányos keretekben működő nemzetbiztonsági érdekek védelmével, amely különösen az ország politikai, társadalmi, gazdasági és honvédelmi viszonyainak rendőri és nemzetbiztonsági eszközökkel történő védelmezését jelenti.”<sup>41</sup>

Az imént idézett szerző definícióját nem kívánom támadni – nem is tudnám – de haladva a közrend fogalma felé, és előre bocsátva azt, hogy én személy szerint a közrend fogalmát tartom a rendészet alapegységének, nézzük Nyíri Sándor fogalmát:

Szerinte a közrend „feltételezi a köz érdekét magában hordozó jogrendszer létét, és egy olyan közigazgatási, végrehajtó rendszer, valamint igazságszolgáltatás meglétét és működését, amely képes a jogszabályokban előírt magatartások ki-kényszerítésére.”<sup>42</sup>

Ha az idézett két fogalmat, illetve az eddigiekben kifejtetteket összegezzük, talán nem ördögtől való a kijelentés, miszerint a közrend és a belső rend azonos fogalom. Én személy szerint erre a következtetésre jutottam a dolgozat készítése közben. Kiegészítem még azzal, hogy a közbiztonság felfogható a követelmény, míg a közrend – belső rend – a tényleges helyzet, állapot meghatározásaként.

Alátámasztva még az álláspontomat: A közbiztonság és a belső rend nem egybe-vágó, bár egymással bizonyos pontokon érintkező fogalmak. Ezzel összefüggésben ismert a szakirodalomban az a nézet is, amely rész- egész viszonylatában vetíti ki a kérdést. „Megítélésem szerint a belső rend a közbiztonságon belül is elhelyezhető” – írta Szikinger István.<sup>43</sup>

A jeles szerző abból indul ki, hogy történeti értelmezésben a közbiztonsági tevékenység bizonyos állambiztonsági feladatok realizálását is jelentette, a vonatkozó álláspont az állam sérthetlenségét összekötötte a közbiztonság általános funkcióival. „A belső rendre való utalás felfogható egyfajta figyelemfelhívásként, az állam

<sup>41</sup> BALLA Zoltán: PhD értekezés 32.

<sup>42</sup> NYÍRI Sándor: Közrend és közbiztonság. *Rendészeti szemle*, 1994/10.

<sup>43</sup> SZIKINGER: i.m. 4. ljj. 90.

biztonságának védelméhez kapcsolódó, de nem kizárólag nemzetbiztonsági hatáskörbe tartozó teendők ellátását megalapozó elvárásként.”<sup>44</sup>

Egyetérthetünk abban, hogy a belső rend és a közbiztonság sokban hasonló társadalmi értékek védelmét jelenti, s abban is, hogy az egyik viszonylagos zavartalan működése, vagy viszonylagos zavara alapjaiban befolyásolhatja a másikat. Ugyanakkor éles különbségek is fennállnak a két kategória között, amely különbségek hatásköri normákban jelentkeznek. A belső rend védelme soha nem jelenhet például engedélyezési hatáskört, vagy még konkrétabban mondjuk fegyvertartási szabályok betartásának ellenőrzését. Az engedélyezés, illetve az igazgatásrendészeti szabályok kapcsán ellenőrzés, klasszikus közbiztonsági feladat.

A fenti gondolatkör mellett ismételten kijelenthető: a belső rend (közrend) és a közbiztonság bizonyos pontok mentén kapcsolódó kategóriák, így főleg a következő megállapítások tehetők:

- mindkét kategória, illetve az elérésük – fenntartásuk állami tevékenység,
- a célok érdekében tevékenykedő szervek irányítása a közigazgatás szférájában történik,
- alkotmányos felhatalmazás alapján törvényi szintű a vonatkozó szabályozás,
- a rendőrség, mint a közhatalom első számú szereplője, mindkét (mindhárom) kategória védelmében, a jog keretein belül mobilizálható.

A fentiek kapcsán még rá szeretnék mutatni arra, hogy mint látható a rendőrségről szóló törvény is a közbiztonság és a közrend védelmében jelöli meg a rendőrségnek, mint testületnek legáltalánosabb feladatait. Nem tartalmaz emellett kifejezett utalást azonban arra, hogy a rendőr jogilag nem szabályozott esetekben eljárhatna, ezért – megítélésem szerint – okszerűen arra következtethetünk, hogy a jogalkotó a jogrend keretén belül képzelel el a rendőri működést. Ha pedig a rendőrség, mint széles hatáskörűnek tekinthető rendészeti szervnél ez a helyzet, akkor mindez értelemszerűen irányadó az egész struktúrára.

Az alkotmányos szóhasználat a közbiztonság mellett a közrend fogalmának általánossá tételét indokolja, hogy a rendészeti jog dogmatikáját legjobban kiépítő német szabályozás és szakirodalom is ezt tekinti a védendő jogi értékek foglalatának. Sachsen-Anhalt tartomány 1991-es rendőrségi törvénye szerint például a közbiztonság nem más, ... „mint a jogrend, az egyén szubjektív jogainak és jogos érdekeinek, valamint az állam és a közhatalom más hordozói tartalmi elemeinek, intézményeinek és rendezvényeinek sérthetetlensége.” (3. § 1. pont)

---

<sup>44</sup> U.o.

Látható, hogy a meghatározás szigorúan a jog, illetve a közhatalom keretei közé szorítja a közbiztonság értelmezését, másoldalról viszont e körön belül további elhatárolást nem ad, sőt az egész jogrend, illetve annak védelme ide sorolható. Így a definíció ismét közel áll a Szamel-i „közrend fogalomhoz”, amennyiben ez utóbbi és a jogrendből indul ki, azon belül próbál szűkítést alkalmazni, amire aztán csak általános elveket jelöl meg. Megjegyzendő, hogy a szó szerinti értelmezéssel szemben a német jog sem sorol minden jogi értéket a közbiztonság védelmi intézményrendszerén belül oltalmazandó tárgyak közé, mivel a magánjogok biztosítása érdekében történő fellépés, csak akkor tartozik rendészeti hatáskörbe, ha bírói jogvédelem kellő időben nem vehető igénybe és a rendészeti segítségnyújtás nélkül a jogérvényesítése meghiúsulna, vagy lényegesen nehezebbé válna.

A közbiztonság és a belső rend kérdéskörét befejezve véleményem szerint célszerű a közrend fogalmának alkalmazása, különösen, ha elfogadjuk, hogy a közrend és a belső rend azonos fogalom. Ha visszautalok arra, hogy a közbiztonság a követelmény és a közrend a tényleges, valós állapot, akkor elfogadhatjuk azt, hogy a rendészet, így a rendőrség feladata mindkét kategória védelme.

A kutatásom következő elemeként a rendőri intézkedés jogi szabályozásának történetét vizsgáltam. Természetesen ez csak úgy képzelhető el, amennyiben a korszak történelmi állapotát, társadalmi összefüggéseit is elemzem. Ebben a fejezetben nyilvánvalóan megjelenik a választás önkényes formája, hiszen a számtalan történettudományi forrás közül valamilyen szempont alapján választani kell. Igyekeztem azokat a műveket feldolgozni, amelyek pontosság mellett a történelmi folyamatok, változások vizsgálatával az egyes rendészeti szabályok bevezetésének indokálul is szolgálhatnak.

Célul tűztem ki, hogy a rendőri intézkedések szabályozása történetének vizsgálatát elvégezzem, és rögzítsem azok fejlődését, már amennyiben az idő múlásával megjelenő újabb szabályozás, fejlődést jelent. Természetesen azt is fontos eredménynek tartom, hogy ennek ellenkezőjét többször sikerült bizonyítani.

Bár nyilvánvalóan nem lehet korábbi elemzések feldolgozását kikerülni, e fejezet megírásánál törekedtem arra, hogy leginkább saját kutatás és forráselemzés útján jussak következtetésekre. Amikor 100 – 120 évvel ezelőtti jogszabályok és egyéb szabályzatok olvasásával töltöttem az időt és próbáltam összehasonlítani a hatályos joganyaggal – ezt természetesen ki is fejtettem – éreztem azt a megfontolt szakértelmet, a törvényes rend megőrzésének szándékát, amit sok esetben hiába kerestem a jelenleg alkalmazott jogszabályokban. Csak egyetlen példa arra, amikor nem biztos, hogy a szakértelem határozza meg egy a gyakorlati rendészeti tevékenység fontos elemét.

A rendőrségről szóló törvény hatályos szabályozása szerint:

**54. § (1)** A rendőr löfegyvert használhat

- a) az élet elleni közvetlen fenyegetés vagy támadás elhárítására;
- b) a testi épséget súlyosan veszélyeztető közvetlen támadás elhárítására;
- c) a közveszélyokozás, a terrorcselekmény vagy a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése bűncselekményének megakadályozására vagy megszakítására;
- d) bűncselekmény löfegyverrel, robbanóanyaggal vagy az élet kioltására alkalmas más eszközzel való elkövetésének megakadályozására;
- e) löfegyver, illetőleg robbanóanyag jogosulatlan, erőszakos megszerzésére irányuló cselekmény megakadályozására;
- f) az állam működése vagy a lakosság ellátása szempontjából kiemelkedően fontos létesítmény ellen felfegyverkezve intézett támadás elhárítására;
- g) az emberi élet kioltását szándékosan elkövető elfogására, szökésének megakadályozására;
- h)
- i) azzal szemben, aki a nála lévő fegyver vagy élet kioltására alkalmas más eszköz letételére irányuló rendőri felszólításnak nem tesz eleget, és magatartása a fegyver vagy más az élet kioltására alkalmas eszköz ember elleni közvetlen felhasználására utal;
- j) az elfogott, bűncselekmény elkövetése miatt őrizetbe vett, vagy bírói döntés alapján fogva tartott személy erőszakos kiszabadításának megakadályozására, az azt megkísérlővel szemben;
- k) a saját élete, testi épsége, személyes szabadsága ellen intézett támadás elhárítására.

Az 1881. évi XXI. tc. 30. §-a szerint „A rendőrség támadás ellen, védelemül és tettleges ellenszegülés legyőzésére kényszereszközöket alkalmazhat, végső szükség esetében pedig fegyverét is használhatja.”

Ezen, általános lehetőséget rögzítő törvényhelyhez a részletes szabályok a következők:

„A fegyverhasználat kiváló jog, de nagy felelősséggel is jár, minélfogva szükséges, hogy e tekintetben részletesebb utasítások állapítassanak meg, melyeket szoros miheztartásul a következőkben foglalom egybe.

A rendőr fegyverét a jogos védelem<sup>45</sup> eseteit kivéve, mely mindenkinek joga, szolgálatban csak akkor használhatja:

---

<sup>45</sup> 1878. évi V. tc. 79. §

- a) ha tényleg megtámadtatik vagy megtámadással oly körülmények között fenyegettetik, hogy annak bekövetkezésétől alaposan tarthat, fenyegetésnek tekintendő, ha az illető személy a nála lévő fegyvert vagy egyéb veszélyes eszközt a rendőr felszólítására le nem teszi, vagy át nem adja, vagy ha a fegyverrel vagy veszélyes eszközzel ellátott illető egyén, esetleg védett helyzetéből előjönni vonakodik;
- b) ha szolgálatának teljesítése közben oly tényleges ellenszegülésre talál, mely azt megghiúsíthatná s a rendőrnek más célravezető eszköz rendelkezésére nem áll,
- c) ha a fegyver használata megtámadott harmadik személyek megvédésére szükséges.”

A két idézett szabályozás között 130 év telt el. Véleményem szerint a hatályos szabályozás nem lenne ennyire – véleményem szerint – zavaróan részletes, ha figyelembe vette volna a jogalkotó a korábbi kodifikátorok eredményeit. Egy lehetséges intézkedési helyzetben, nyomás alatt, nehéz végiggondolni 10 pontot a törvényből. Azt gondolom, hogy a jogalkotónak segítenie kell a rendőr tevékenységét, nem megnehezíteni.

Csak egy fontos gondolat még arról, hogy milyen lehetne az a környezet, amiben egy közszolga – jelesül rendőr – bátrabban és mégis a jogalkotó akaratának megfelelően alkalmazhatná jogosítványait:

„A rendőrség legelső hivatalnokától a legutolsó közegéig elvárom és követelem, hogy minden működésében a fentebb körvonalazott szellemben és irányban járjon el, a leghatározottabban kijelentve, hogy valamint egyrészt az e szellemtől való eltérést, különösen pedig a közönség irányában illetlenséget vagy éppen durvaságot, az előzékenység, a szolgálatkésztség hiányát nem tűrendem, úgy másrészt azok, kik ezen utasításhoz mindenkor alkalmazkodnak, minden megtámadás ellenében hathatós támogatásomra és védelmemre bizton számíthatnak.”<sup>46</sup>

A közeljövőben nem kívánok rendészet történettel foglalkozni, de – mivel jövőre lesz 20 éves a rendőrségről szóló törvény – érdekes lehet egy elemző munkában feltárni a jogszabály elfogadásának és a későbbi változtatásainak történetét.

A kutató munkám újabb fontos célja volt a rendőri intézkedés fogalmi elemeinek meghatározása. Megpróbáltam a gyakorlati tevékenység jogi jellegét vizsgálni. A rendőri intézkedés alkalmazási lehetőségeit, a hatósági jogalkalmazás törvényi eseteit, pontosan rögzítik a jogszabályok, viszont konkrét definíciót nem találunk.

<sup>46</sup> 1884. évi 43,972. B. M. rendelet (magyarázat az 1881. évi XXI. tc. 3. §-ához)



Fontosnak tartottam, hogy ezt a hiányosságot pótoljam, és egy funkcionális fogalmat rögzítsek.

*A rendőri intézkedés a rendőrség, mint állami közhatalmat gyakorló szerv közegének, a rendőrnek<sup>47</sup> a hatósági intézkedése:*

- *amely rendszerint szóban történik,*
- *az intézkedés alá vont személyre azonnali végrehajtási kötelezettséget ró,*
- *jogilag determinált, meghatározott közcélok – a törvényes rend – a közrend – elérése és fenntartása – érdekében alkalmazzák,*
- *céljának eléréséhez legitim fizikai erők alkalmazására kerülhet sor és*
- *a rendőrség és az intézkedés alá vont személy között közigazgatási jogi jogviszony jön létre.<sup>48</sup>*

Véleményem szerint a fenti fogalom alapján meghatározható a hatósági intézkedés, mint tágabb definíció is.

Jelenleg egy olyan tanulmányon dolgozom, amelynek célja egyrészt ez, másrészt a hatósági ellenőrzés és az annak eredményeként hozott határozat elhatárolása az intézkedéstől, illetve annak vizsgálata, hogy a hatósági intézkedés jogalapja honnan származik. Csak egy jellemző példával szeretném megvilágítani ennek jelentőségét. A gyorsajtás miatt a rendőr hosszú időn át alkalmazhatott helyszíni bírságot vagy – ha a szabályok alapján úgy döntött – szabálysértési feljelentést tett. Ebben az esetben a sebességmérő készülék alkalmazását az intézkedés részének tekinthetjük? Ma a sebességmérő készülék felvétele alapján közigazgatási határozat keletkezik. Tehát a mérés egyszerűen hatósági ellenőrzés. Így amikor két – három rendőr élete kockáztatásával is őrzi a traffipax készüléket, semmiképpen sem tekinthető intézkedésnek.

Érdekes és további kutatásaim irányát meghatározó kérdések például:

Ha elfogadjuk, hogy a FBŐ állami szerv, van-e hatósági jogköre, ha van, akkor az intézkedésük hatósági intézkedés vagy nem?

Honnan eredeztethetjük a repülőgép kapitányának, a vízi jármű parancsnokának intézkedési jogát a repülés illetve a vízi közlekedés biztonság érdekében?

Ha egy rendőrtiszt hatáskörrel, hatósági jogkörrel nem rendelkező szervnél dolgozik, van-e joga intézkedni? A rendőrségről szóló törvény szerint köteles is. De akkor az intézkedés okán létrejött közigazgatási jogviszony két oldalán kit találunk.

<sup>47</sup> A rendőr, a rendőrség rendészeti, bűnüldözési és bűnmegelőzési funkcióit közvetlenül megvalósító, hivatásos szolgálati viszonyban álló tagja. (1996. évi XLIII. törvény indoklása)

<sup>48</sup> A fogalom első változata a szerző 1999-ben készített és 2000. február 21-én megvédett egyetemi szakdolgozatában található.

Intézkedésnek számít-e a titkosszolgálati módszerekkel végrehajtott bármely tevékenység?

A katonai rendészet tevékenysége része-e a rendészetnek, az intézkedéseit miként kell minősíteni?

A tűzoltók – a jogszabály szövege szerint – rendvédelmi szerv tagjai. Ha lezárnak egy területet, tekinthetjük-e ezt hatósági intézkedésnek? Ha igen, milyen módon, milyen eszközzel tudja azt a tűzoltó kikényszeríteni?

Ezek azok a felvetések, kérdések, többek között, amelyek jelenleg foglalkoztatnak, és amelyekre a közeljövőben választ szeretnék adni.

A doktori értekezésemből kimaradt egy fejezet, azért mert szükségszerűen jelentős mérete miatt nem volt beilleszthető. Az anyaggyűjtést már megkezdtem egy tanulmány elkészítéséhez, amelyben az ombudsman rendőri intézkedésekkel kapcsolatos vizsgálatait, megállapításait szeretném elemezni. Véleményem szerint számos figyelemre méltó következtetést, tényt fedezhetünk föl a jelentésekben, és ha ezeket tényszerűen a végrehajtó szolgálatot irányítók rendelkezésére bocsájtjuk, sokat javíthatnánk a rendőri intézkedések színvonalán, jogszerűségén.

A rendőrség kötelekében eltöltött 24 év és a rendészeti felsőoktatásban eltöltött 15 év, ezen időszak eredményei és kudarcai, meghatározók voltak számomra és azt gondolom az említett célok – lehetséges eredmények és kudarok – természetesen meghatározzák a következő 24 évet is.

**Christián László**

*egyetemi docens*

*Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar*

## RENDESZET ÚJRATÖLTVE

Jelen tanulmányban, kutatási területem, a rendészet legaktuálisabb kérdéseit igyekszem bemutatni, teszem ezt a terjedelmi korlátokra figyelemmel, a teljesség igénye nélkül, egyúttal rövid áttekintést nyújtok az utóbbi 3 év releváns rendészeti történeteiről.

Kezdjük a rendészet dogmatikai alapkérdésével és az újradefiniált alkotmányos alapokkal. A rendészet – rendvédelem dilemma továbbra sem dőlt el. Az Alaptörvény első olvasása bizalomra adott okot, de csalódnunk kellett. Mármost azoknak, akik abban reménykedtek, hogy a rendvédelem alkotmányos meghatározottságát megszünteti az Alaptörvény. Menjünk vissza egy kicsit az időben. A Magyar Köztársaság 1989. októberi Alkotmánya még használta a rendészet kifejezést, ugyanakkor a szabályozásból következően a fegyveres szervek –ide értve a honvédséget és a rendőrséget- működése, a közigazgatástól elkülönülten, hierarchikus rendben, centralizált felépítéssel, militáns külsőségekkel, hivatásos; szerológati jogviszonyban, katonai elvek szerint volt meghatározva.<sup>1</sup>

A korábbi Alkotmány VIII. fejezete volt a rendszerváltást követő két évtized Alkotmányának egyik leggyakrabban korrigált része, szám szerint tíz módosítást élt meg.<sup>2</sup> Teljes joggal jegyzi meg Patyi András a VIII. fejezet címe kapcsán, hogy az alkotmányos szabályozás egyik mélypontja volt. Utolsó változatban: A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek.<sup>3</sup> Elég, ha csak az előbb említett cím töredékes jellegére utalunk, vagy éppen a fejezet címének kínos metamorfózisára utalunk.

Fenti ismérvek miért olyan meghatározóak? Nos, azért, mert a rendészetnek, a honvédség mintájára történő szabályozása az egyik legobjektívebb akadály az

---

<sup>1</sup> FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete*. Budapest, KJK Kerszöv, 2003. 30-31.

<sup>2</sup> CHRISTIÁN László: Law Enforcement. In: *The Basic Law of Hungary*. Eds.: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs –VARGA Zs. András, Clarus Press, 2012. 235-242.

<sup>3</sup> PATYI András: A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek (VIII. fej.) IN: JAKAB András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja I-II*. Javított, bővített kiadás, Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 1423.

érdemi reformok elmaradásának az elmúlt bő 20 évben. A magyar rendőrség katonai szervezési elvek szerint felépített, végletesen centralizált államrendőrségi modell a pártállami időkben alakult ki. Ez a modell garantálta a szocialista örökség hosszú időre történő konzerválását. Finszter Géza nem kevesebbet állít, mint, hogy a rendőrség előbbiekben ismertetett alkotmányos helyzete és a 2006-os közbiztonságot veszélyeztető konfliktusokban mutatott, (finoman fogalmazva) nagyon is ellentmondásos teljesítménye között közvetlen és meghatározó oksági kapcsolat van. Ezt a diagnózist három tétellel igazolja.

1. Az 1989-es alaptörvény bizonytalanságban hagyta a rendőrség közjogi státuszát. Egy közigazgatási hatóság, amelynek identitászavarai vannak, képes olyan módon áthágni a törvényeket és súlyos szakmai hibákat vétetni, mint amilyeneket 2006 őszén ország-világ láthatott.
2. 1989-es fordulat nem tisztázta azt, hogy milyen követelményeknek kell megfelelnie a rendőrség kormányzati irányításának a demokratikus jogállamban. Ennek következtében a végrehajtó hatalom hol direkt aktivitással, hol pedig tétlenséggel nehezítette a rendőrség működését. Nem véletlen, hogy heves érdeklődést éppenséggel a legszorosabb szakmai kérdésekben mutatott, tétlen pedig azoknak a stratégiai elveknek a kimunkálásában volt, amelyek nélkül egyetlen modern rendészeti sem működhet eredményesen
3. A militarizált és centralizált szerkezet akadályozta a rendőrség szakmai fejlődését, az értelmes belső munkamegosztást, annak a professzionálisnak a kialakulását, ami a rendészeti feladatok színvonalas teljesítésének egyik fontos biztosítója.<sup>4</sup>

Fentiek alapján komoly előrelépésként értékelhető, hogy az Alaptörvény rendészetről szóló 46. cikkéből kikerült a rendvédelmi szerv terminológia. Korainak bizonyul az örömünk, ha ugyanis továbblapozunk, akkor azzal szembesülhetünk, hogy megelőző védelmi helyzetről szóló 51. cikk 3. bekezdése továbbra is használja, és ezzel fenntartja a rendvédelem kifejezés alaptörvényi státuszát. Hogy ebben mennyi tudatosság volt, ezt csak bennfentes kodifikátorok tudják megválaszolni.

A 2012. január 1-től hatályos Alaptörvény jelentős további újítása még a rendészetet érintően, hogy végre különválasztásra került a Magyar Honvédség és a Rendőrség szabályozása. A Magyar Honvédségről az új Alaptörvény 45. cikke, míg a rendőrségről és a nemzetbiztonsági szolgálatokról a 46. cikk szól.

---

<sup>4</sup> FINSZTER Géza: Az alkotmányozás és a rendészeti jog sarkalatos törvényei. In: GAÁL Gyula, HAUTZINGER Zoltán (szerk.), *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XII. kötet, Pécs, 2011. 13.

Az Alaptörvény hatálybalépése új perspektívát nyithat a közigazgatás egésze, és benne különösen a rendészeti igazgatás számára, különös tekintettel arra, hogy a sikeres alkotmányozás miként támogathatja a rendészet megújítását, állapította meg Finszter Géza 2011-ben. A rendőrség és más rendvédelmi szervek modernizációja ugyanis sürgető feladat volt, hiszen az elmúlt húsz esztendőben ezt egyetlen kormányzatnak sem sikerült megvalósítania, bár mindvégig napirenden volt. „A jogállami forradalomnak nevezett fordulat szükséges, azonban nem elégséges feltétele a rendészet professzionális felemelkedésének. A szakmai modernizáció mindazoknak a változtatásoknak a végrehajtását jelenti, amelyek segítségével a rendészet a jog uralma alatt visszailleszkedik a közigazgatás nagy rendszerébe.”<sup>5</sup>

A rendészet jogági besorolása örökzöld téma. A magyar közjogi hagyományok egyértelműen és világosan a közigazgatás részeként határozzák meg a rendészetet, mint annak egy speciális államigazgatási területe.

„Egy demokratikus jogállamban a rendészet a civil közigazgatás részét képezi. Csak ez a státusz garantálhatja számára, hogy olyan rendészeti erővé válhasson, amelyik a közbiztonság védelmét a legitim erőszak alkalmazásával úgy képes biztosítani, hogy eközben aláveti magát a jog uralmának, irányításában érvényesül a hatalmi ágak megosztásának elve, értékrendjét az emberi jogok tisztelete határozza meg.”<sup>6</sup>

Visszatérve még egy pillanatra Magyarország új Alaptörvényéhez, a szövegben még egy változást érhetünk tetten. Ez pedig a rendőrség alapvető feladatainak kiegészülése. Eddig a közbiztonság, közrend és az államhatár rendjének védelme klasszikus hármas kiegészült a bűncselekmények megakadályozása és felderítésével. Előbbiek Alaptörvénybe foglalása, azért bír jelentőséggel, mert a megakadályozás egyfajta elfogadása a rendőri munka preventív jellegének, amely némileg idegen az államrendőrségi modell szigorúan elsősorban a bűnelkövetésre reagáló (represszív) megoldástól. A XXI. század rendészete elképzelhetetlen a megelőzés eszköztárának és filozófiájának egyidejű alkalmazása nélkül (proaktív, preventív tevékenység).

Közigazgatási jogásként nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. sz. közigazgatási jogegységi határozatában kimondta, hogy a Rendőrségről szóló törvényben foglalt rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jellegű tevékenység, ugyanis a rendőri szerv közhatalmi jogosítványát felhasználva, egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfélre nézve

---

<sup>5</sup> FINSZTER: i.m. 4. lj. 7.

<sup>6</sup> FINSZTER: uo.

kötelezettséget állapít meg, és ennek maga szerez érvényt.<sup>7</sup> Az intézkedés alá vont személy és a rendőr között közigazgatási jogviszony létesül, ilyenformán pedig mindvégig szem előtt kell tartani a közigazgatásra vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat. Egy utcán fogatosított rendőri intézkedés jogi megítélése ugyanakkor meglehetősen problémás, hiszen egy azonnali végrehajtást igénylő szóbeli határozatként is felfogható. Ezért van kiemelkedő jelentősége a megfelelő garanciális szabályoknak és a hatékonyan működő jogorvoslati lehetőségeknek.

Fentiek alapján meg kívánom jegyezni, hogy e tekintetben jócskán vannak még elvarratlan szálak és a rendészet nem tudta hézagmentesen megáévvá tenni és alkalmazni a fenti klauzulát.

Ezek után lássuk röviden, miként értékelhetők az elmúlt három év rendvédelmet érintő változásai, szervezeti átalakításai.

A második Orbán kormány számos pozitív célt tűzött maga elé a rendészet terén: erőszakos bűncselekmények visszaszorítása, visszaeső elkövetők szigorúbb büntetése, a rendőri létszám jelentős emelése, minden településre rendőrt program, eljárások gyorsítása, önvédelmi jog bővítése és hosszasan sorolhatnánk. A kormányzat, a kétharmados parlamenti háttér birtokában a minősített többséghez kötött 1994. évi XXXIV. rendőrségi törvény teljes modernizációját is a zászlajára tűzte. Ebben a modernizációs folyamatban sem kerülhető meg a rendészet alapfogalmainak tisztázása, jegyzi meg Balla Zoltán egyik vonatkozó írásában.<sup>8</sup>

A célok megvalósítása érdekében feszített tempójú, elsősorban büntető jogalkotás vette kezdetét, amely a 2013 júliusában, az új Büntető törvénykönyv hatályba lépésével teljesebben ki. A büntetőjogászok és kriminológusok közül azonban többen azt kifogásolták, hogy a rendészetet érintő jogszabályok egymást érő gyakori módosítása a válságkezelő, rögtönző kormányzás veszélyeit hordozza.

A rendvédelmi szervezeti struktúrát illetően annyit érdemes megjegyezni, hogy mind a rendvédelemhez tartozó szervek irányítása, mind az egyes szerveken belüli centralizáció további erősödése figyelhető meg, valamint a teljes rendvédelmi felépítmény belüli kormányzat alá rendelése érhető tetten, új szervek befolyás alá vonásával is. Átszervezték a nemzetbiztonsági szervezetrendszer, egy új terrorelhárító rendőrség jött létre (TEK), de említhetnénk további példaként a Katasztrófa-

---

<sup>7</sup> A Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú Közigazgatási Jogegységi Határozata.

<sup>8</sup> BALLA Zoltán: Megjegyzések egy új rendőrségi törvényhez. In: GERENCSE Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio Legis – Ratio Iuris, Ünnepi Tanulmánykötet Tamás András 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 323.

védelem teljes átalakítását. A terjedelmi korlátok miatt most nem merülhetünk el fenti változások részleteinek és az új jogszabályok ismertetésében.

Látjuk, érezzük és tapasztaljuk, hogy a rendőri, rendészeti munka manapság számtalan kihívással néz szembe. Vitathatatlan ténykérdés, hogy a XXI. században nap, mint nap addig nem ismert, egészen új bűnelkövetési módszerek bukkannak fel, továbbá korábban nem tapasztalt sajátos problémákkal kell foglalkoznia a rendvédelmi szerveknek. Egészen eltérő megoldásokat látunk Európa különböző részein vagy éppen a tengerentúlon, ugyanakkor kétségtelen, hogy minden megoldásból lehet tanulni, okulni és profitálni, mindazonáltal feltétlenül érdemes azokat tudományos vizsgálódás tárgyává tenni. Itt szeretném megjegyezni, hogy jelen sorok szerzőjének kezdeményezésére, 2013 tavaszán komoly érdeklődéstől övezve, a Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Karán megalapításra került a Rendészetelméleti Kutatóműhely. A műhely célja a rendészettudomány rendszer és igényes művelése, a rendészet szervezetének, működésének, aktuális történetének tudományos igényű vizsgálata.

Nézzük tovább az aktuális kihívásokat! Úgy gondolom, hogy az állampolgárok szempontjából a rendészet egyik legfontosabb kimenete, a rendészeti munka társadalmi megítélése, amely érthető módon rendkívül érzékeny kérdéskör. A klasszikus közép-kelet európai rendészeti dogmatikában sokáig, sőt talán még napjainkban is tartja magát valamelyest az a nézet, hogy a rendészeti munka hatékonyságának mérésére kizárólag statisztikai módszerrel történhet. Ezzel szemben Nyugat-Európában és az USA-ban már régóta komoly jelentőséget tulajdonítanak az állampolgárok egyéni biztonságérzetének. Ezen túlmenően vagy éppen ezzel összefüggésben sokat nyom a latban az úgynevezett bizalmi index. Ez a mutató azt tükrözi, hogy a társadalom egyes tagjai mennyire bíznak a rendőrségben vagy a rendészet egyéb szerveiben, valóban bizalommal fordulnak-e a közrend fenntartásáért felelő egyenruhásokhoz. Nem olyan régen volt szerencsém Észtországban járni, ahol példának okáért a rendészeti szerveknél komoly jelentőséget tulajdonítanak az 1993 óta, negyedévente mért bizalmi indexnek. A hozzánk hasonló történelmi örökséggel rendelkező balti államban 1993. óta negyedévente mérik az egyes rendvédelmi szervek társadalmi megítélését. Az észt egyenruhás testületeknél pedig ezt ún. bizalmi indexet tekintik a legfontosabb mérőszámnak, mércének. Az ottani rendőrség bizalmi indexe 1993-ban 18 % körüli volt, azonban ez a mutató 2011-re 86 %-ra javult.

Gondoljunk csak bele, mi alapján ítélnénk meg mi magunk a rendészet működését, teljesítményét. Magától értetődő módon személyes benyomásainkra, tapasztalatainkra hagyatkozunk. Egy, a rendészettel foglalkozó évente meghirdetésre ke-

rülő speciálkollégium első foglalkozásán rendszerint felteszem ezt a kérdést a hallgatóimnak is. A következő visszatérő válaszok hangoznak el évről évre: rendőrség külső megjelenése, fellépése, segítőkészsége, intézkedés szakszerűsége, kommunikáció. Vagy éppen az állampolgárok által jó mélyen elraktározott és meghatározó negatív tapasztalat, amely egy korrupciós eseményből, egy szakszerűtlen, arrogáns rendőri intézkedésből vagy éppen egy tudatosan elforduló rendőr, egy elmaradó rendőri intézkedésből fakad. Sajnos egészen megdöbbentő történetek is terítékre kerülnek.

A negatív értékítéletet meghatározhatja egy közbeszéd tárgyává váló esemény, bűncselekmény. Az utóbbi időszakban több ilyen is előfordult, amelyek borzolták a hazai közvélemény kedélyeit. Ilyen volt az izsáki rendőri brutalitás, vagy éppen a rendőrök által az egyik futballmérkőzésen indokolatlanul alkalmazott erőszak és gázspray, aminek mások mellett egy 12 éves kislány is elszenvedője lett.

Ne legyen illúzióink, hiszen rendőri brutalitás a nagy hagyományú alkotmányos berendezkedésekben is előfordul. A fiatal demokráciák gyakorlatához képest a markáns különbség a rendészeti túlkapások következményeiben érzékelhető.<sup>9</sup> Visszacsatolásunk azonban nagyon ritkán van az ehhez hasonló esetekben, holott ez is jelentősen befolyásolhatja a rendészetbe és az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat egyszerre.

Statisztikai számháború, de vajon mi a valóság?

„A végletesen centralizált struktúra nélkülözhetlenné teszi az eredményesség statisztikai mérését, akkor is, ha tudjuk, hogy ezeknek az adatoknak a tényleges teljesítményekhez semmi közük nincs.”<sup>10</sup>

Az angol nyelv két kifejezést használ a hatékonyságra. Efficiency a statisztikával alátámasztott hatékonyságot jelent, míg az effectiveness a célnak megfelelő működést. Nos, valahogy így van ez a rendészetben is, álláspontom szerint kétféle hatékonyan működő rendészet létezik. Bárki számára szembetűnő lehet azonban az a tény, hogy az aktuális bűnügyi helyzettől és az emberek biztonságérzetétől szinte függetlenül a rendőrségi statisztikák általában „túl szép” közbiztonsági képet festenek elénk.

Az angol rendészeti praxis a professzionalizmusra, az integritásra, az erőszak minimális alkalmazására és a közösség szolgálatára épít, jegyzi meg Németh Zsolt egy, a bűnügyi statisztikával foglalkozó írásában, Finszter Géza kutatásaira utalva. Nem véletlen a következő az angol rendőrség filozófiája (szabad fordításban): Nem

<sup>9</sup> FINSZTER: i.m. 4. l.j. 14-15.

<sup>10</sup> FINSZTER Géza: Tanítások a rendészetről. In: HAUTZINGER Zoltán – VERHÓCKI János (szerk.): *Sordorvonalon*. Budapest, MRTT Határrendészeti Tagozat, 2012. 63.



elég csökkenteni a bűnözést, szükség van arra is, hogy az emberek biztonságban érezzék magukat és elégedettek legyenek a rendőrség tevékenységével.<sup>11</sup>

Nem is olyan régen (talán 2011-ben) került napvilágra, hogy több tízezres nagyságrendben találtak hamis adatokat a rendőrségen bűnügyi statisztika kozmetikázására (feljelentés helyett bejelentés, hamis adatok rögzítése etc.).<sup>12</sup>

Egy másik konkrét jogeset. Leendő egyenruhás tiszt kinevezése is múlhat a statisztikán. Miként lehetséges mindez? A Nemzeti Védelmi Szolgálat által végzett előzetes átvilágítás a kifogástalan életvitel ellenőrzés keretében az NVSZ munkatársa a rendelkezésre álló rendőrségi, rendvédelmi nyilvántartásokban ellenőrzi az érintett előéletét. Arra a megállapításra jut, hogy a szóban forgó személy a nyilvántartások tanulsága szerint soha nem került a hatóságok látókörébe. A következtetés hibás, ugyanis az érintett személy bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható, csak éppen a nyomozó, valamiért ismeretlen elkövetővel szemben indítja meg a kétség kívül beazonosított elkövető ellen folyó eljárást. Így máris van egy ismeretlenesben indított ügy, amelyben idő közben sikerült felderíteni az elkövetőt.

A hasonló ügyek mögött régi szakmai anomália húzódik meg. A rendőrség, rendészeti szervek és a vezetők munkájának eredményességét régóta bűnügyi statisztikával mérték, mérik. Ezt a kizárólagos szempontot rossznak tartják a szakemberek is, mondván, hamis adatok bevitelével, vagy ügyek meg nem jelenítésével könnyen lehet kiváló teljesítményt láttatni a rendőri szervek munkájáról.

„Be kell látni azonban, hogy a politikai vezetés és ennek következtében a rendőrségi igazgatás is – minden szólam és deklaráció ellenére – makacsul csak a statisztika alapján minősít, és ez mérhetetlen károkat okoz magának a rendészeti szakterületnek, de amiért az egész van, a közbiztonságnak, vagyis az ország lakók életminőségének”.<sup>13</sup>

Ez azonban nem csak a valóságnál jobb helyzet láttatására alkalmas, hanem különösen aggályos, hiszen a rendészet mindennapi működését a statisztikai szemlélet határozza meg. Korinek professzor egyik írásában, amerikai szerzők nyomán arra hívja fel a figyelmet, hogy a professzionalitás az az érték, amelynek érvényesítése

<sup>11</sup> NÉMETH Zsolt: A számháború vége? A statisztika, a valóság és a rendőrség. *Belügyi Szemle*, 61. évf. 2013/4. 5-11.

<sup>12</sup> [http://www.hvg.hu/itthon/20111021\\_rendori\\_vezetok\\_megusszak\\_statisztika\\_ham](http://www.hvg.hu/itthon/20111021_rendori_vezetok_megusszak_statisztika_ham) Letöltés: 2011. nov. 1.

<sup>13</sup> NÉMETH: i.m. 11. lj. uo.

(...) a rendőri munka színvonalának javításához, ezen keresztül pedig a közbiztonság megszilárdításához vezethet.<sup>14</sup>

Több Nyugat-Európai vagy éppen tengeren túli példát lehetne hozni a rendészet újragondolására. Lássunk néhányat ezek közül. Ilyen a „bizalomépítő rendőrség” (reassurance policing) az Egyesült Királyságból, amely módszer gyakorlati megvalósítása az ezredfordulón kezdődött. Lényegét illetően a bizalomépítő rendőrség a szubjektív biztonságot, annak erősítését előtérbe helyező közbiztonságvédelmi működés, amely a rend fenntartása mellett a bizalomépítés, meggyőzés, megnyugtató eszközökkel igyekszik operálni és befolyásolni az egyes állampolgárok közbiztonságról és a rendészeti munkáról kialakuló összképét. Az elv a jól ismert közösségi rendőrségi modellből merít. Ennek alap gondolatai pedig a rendőrség visszavezetése a társadalomba, a közösséghez fűződő viszony új alapokra helyezése az eredményesség érdekében, a valamint a civil kontroll fokozottabb jellege.<sup>15</sup>

A problémamegoldó rendőrséggel (Police as a Problem solvers) foglalkozó, 1991-ben megjelent könyv<sup>16</sup> szerint az elmúlt fél évszázad legfontosabb feladata a rendőrségi munka újradefiniálása, ennek fókuszában pedig az állampolgár és annak érdekei állnak.

Általános tendencia a nemzetközi rendészetben, hogy egyfajta modern nyitásról beszélhetünk a közösségek és az állampolgárok felé. Elsősorban minél több és főleg jól működő kommunikációs csatornát kell kiépíteni az állampolgárok felé. Kézenfekvő, de egyre inkább szinte szükségszerűen fel kell használni az internetet, a közösségi oldalak által kínált lehetőségeket és minden olyan eszközt, amelyen keresztül el lehet jutni az emberekhez. Optimális esetben ugyanis ezeken az információs csatornákon nem csak a rendőrség kommunikálhat a társadalom irányába, hanem az állampolgár is megoszthatja a tudomására jutó releváns információkat, amelyek komoly segítséget jelenthetnek az egy-egy ügy felderítéséhez, vagy problémakör kezeléséhez. Manapság egy új típusú rendészet van kiépülőben, megjelent egy új virtuális tér: a kibertér és egy új veszélytípus: a kiberveszély. Becslések szerint globálisan 2 milliárdnál több, míg hazánkban 3 milliót meghaladó felhasználó ül le a számítógépek elé rendszeresen. A számok még mindig folyamatosan emelkednek, egyfajta társadalmi „virtualizálódás” zajlik. Ezáltal még inkább ki-

<sup>14</sup> KORINEK László: A rendőrség szerepe, funkciói és típusai. In: HAUZINGER Zoltán – VERHÓCKI János (szerk.): *Sordorvonalon*. Budapest, MRTT Határrendészeti Tagozat, 2012. 146.

<sup>15</sup> KORINEK: i.m. 14. l.j. 146-149.

<sup>16</sup> TOCH, Hans – GRANT, J. Douglas: *Police as Problem solvers*. New York and London, Plenum Press, 1991.

nyílik a világ felhasználók milliói számára, ugyanakkor rengeteg jogsértésnek is kiváló terepeként szolgál. A rendészet feladata az, hogy felismerje és megszakítsa, de sokkal inkább preventív intézkedésekkel megelőzze a jövőbeni a kibertérben történő bűnelkövetést.

Skandináv rendészeti csoda?!

Egy finn szerző, bizonyos Juha Kääriäinen arra keresi a választ egyik tanulmányában, hogy nemzetközi összehasonlításban, miért olyan magas a finn társadalom bizalmi indexe a rendőrsége iránt. Ez a teljesítmény különösen annak fényében kiemelkedő, hogy a felmérésében vizsgált európai országok közül messze Finnországban a legalacsonyabb az egy főre eső rendőrök és magánbiztonsági szektorban dolgozó szakemberek száma. (csak zárójelben jegyzem meg, hogy a tanulmány készítésekor 2008-ban Magyarországhoz viszonyítva ez a szám kevesebb, mint a negyede volt Finnországban.)<sup>17</sup> Azon faktorokat vizsgálja a tanulmány, amelyek a rendőri munka minőségét és hatékonyságát befolyásolják, ezáltal növelve az állampolgárok bizalmát a rendészet iránt. A bizalomépítés jegyében, az elmúlt években végbement elképesztő technikai fejlődés és az internet használók számának robbanásszerű növekedése miatt a finn rendőrség új, a napi munkában is meghatározó kommunikációs csatornaként alkalmazza az internetes felületeket. A rendőrség saját profillal rendelkezik a legfontosabb közösségi oldalakon, így a Facebook, Twitter, és egyéb Finnországban számottevő internetes felületen (MySpace, IRC-Gallery). A szemléletváltás és a gyors rendészeti alkalmazkodás oka, hogy a finn fiatalok (17 év alattiak) 79 %-a napi 2-3 órán át használja az internetet.<sup>18</sup> 2007-ben Helsinki egyik kerületében egy rendészeti modellkísérlet (Itäkeskus pilot projekt) keretében hozták létre az első virtuális közösségi rendőri egységet (virtual community policing team). Az általuk folytatott, közösségi média felületek használatára és az internetes kommunikáció más formáira alapozott működést, virtual community policing-nak (virtuális közösségi rendészetnek) nevezték el. A kezdetben háromfős egység, főleg a Facebook és a Twitter segítségével próbálta népszerűsíteni a rendőrség munkáját. A kitűzött egyik fontos cél az ún. online proaktív készség kialakítása volt. Ennek keretében kísérletet tettek olyan kommunikációs csatornák kialakítására, amelyek lehetővé teszik az állampolgárok gyors és hatékony tájékoztatását. Ezeknek a csatornáknak a fejlesztése révén lehetővé vált a

<sup>17</sup> KÄÄRIÄINEN, Juha: Why Do the Finns Trust the Police? In: *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2008. 141-159.

<sup>18</sup> VIRTÄ, Sirpa: *Community Policing Innovations in Finland: Case Helsinki Police Department*, University of Tampere, 2012. 5-6.

lakosság és a rendőrség közötti folyamatos kétirányú kommunikáció. A közösségi weboldalakon, saját felületeiken keresztül rendszeresen tájékoztató anyagokat tettek közzé pl. a twitter és a youtube segítségével. A projekt során a három rendőrtiszt a publikus e-mail címekre naponta átlagosan 80 facebook üzenetet kapott. Volt olyan felület, amelyre még a projekt befejezését követően is több mint 16.000 bejelentés érkezett. Ezek között jeltős számban voltak bűncselekményre vonatkozó bejelentések. Az internetes anonimitás lehetőségét kihasználva 36 esetben tettek feljelentést szexuális bűncselekmény elkövetése miatt.<sup>19</sup> A Helsinki Rendőrkapitányság népszerűségét jellemzi, hogy Facebook felületén több mint 180.000 személy jelölte meg ismerősként, amely Finnország összlakosságát tekintve is egy számottevő eredmény (mintegy 3,3 %). A közvetlen kapcsolattartásnak köszönhetően jelentős mértékben hozzájárultak a Helsinki Rendőrség pozitív társadalmi megítéléséhez. 2011-ben, az az említett modellkísérletet követően, egy közvélemény kutatás során a megkérdezettek 97 %-a (!) minősítette a virtuális rendőri team munkáját kiválónak. A kimagasló eredményeknek köszönhetően a Finn Nemzeti Rendőrségi Tanács (National Police Board) döntése alapján 13 további egység („Net Cop”) képzését kezdték meg 2011-ben.<sup>20</sup>

A világháló szabályozása napjaink talán egyik legneuralgikusabb kérdése. Hazánkban a kormányzat a közelmúltban ismertette a Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiát, ugyanakkor azt gondolom, hogy még sok rendezésre váró nyitott kérdés van a témában. Mindössze egyet emelek ki, amelynek komoly rendészeti aspektusa is van. Ez pedig a nem kívánatos internetes tartalmak hatósági blokkolásának eszköz és feltételrendszere, amelynek kiépítése sürgető feladat.

Túlzás azt állítani, hogy nincsenek biztató jelek a hazai és nemzetközi rendészeti munkában, sőt. A rendészetben dolgozók tudják, érzékelik, hogy alkalmazkodniuk kell a naponta felmerülő új kihívásokhoz. Ennek kézzelfogható és az állampolgárok számára érzékelhető és üdvözlendő eredményei vannak. Elég, ha arra gondolunk, hogy miközben a folyamatosan frissülő bűnügyi térképet böngésszük a magyar rendőrség napokban megújult honlapján, örömmel nyugtázhatjuk, hogy az éppen aktuális statisztika szerint soha nem volt még ilyen jó a közrend, közbiztonság Magyarországon.

Én mindössze szerettem volna felvillantani néhány aktuális és izgalmas kérdést, problémakört a rendészet világából. Ezek után mindenki maga döntse el,

---

<sup>19</sup> VIRTÁ, Sirpa: i.m. 18. lj. 11.

<sup>20</sup> VIRTÁ, Sirpa: i.m. 18. lj. 12.

hogyan hol tart a rendészet és miként értékeli a rendészeti-rendvédelmi szervek munkáját Magyarországon.

Mit hozhat a jövő?

A rendészetnek vissza kell térnie abba a közegbe, amelybe a magyar közjog virágkorában is tartozott, a közigazgatásba. Szét lehet és szét kell választani a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatokat, különös tekintettel arra, hogy a nyomozás feletti felügyelet nem kormányzati funkció, hanem az igazságszolgáltatás kizárólagos irányítását követeli. A közbiztonsági területen nem ördögtől való decentralizálni minden olyan feladatot, amit lehetséges (jelenlét, rendészeti bűnmegelőzés). A rendészet más területein nem is lehet kérdés a centralizáció és a feszes hierarchia fenntartása, úgy, mint csapaterő, rendészeti nyilvántartások, kiképzés, szakoktatás. A decentralizáció előfeltétele lenne a minden szempontból stabil önkormányzatok érdemi bevonása az említett közbiztonsági feladatok ellátásába.

Stratégiai szemlélettel a jövőbe tekinteni és végre hozzálatni egy legalább közép, de inkább hosszú távú (10-15 éves) rendészeti stratégia elkészítéséhez, törvénybe foglalásához, majd megvalósításához, függetlenül a pártpolitikától. Az ideiglenesség megszűnésével, az átmenetet követő stabilizálódó demokratikus társadalom talán most már időszerűvé teheti a jogállamnak megfelelő demokratikus – támogató rendészeti stratégia megteremtését. „Ez a stratégia politikai konszenzust köt a professzionális rendvédelem megteremtése érdekében, világosan elkülöníti a politikai célkitűzéseket és a kormányzati irányítás állami eszközeit, aláveti magát a rendészeti közjog intézményeinek.”<sup>21</sup>

A politikának pedig el kell fogadnia az alábbi Bibó-tól származó tételt: A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikai behatást csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben.”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> FINSZTER: i.m. 4. l.j. 17.

<sup>22</sup> BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom.* Válogatott tanulmányok, I. kötet. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 1986. 275.



**Fazekas János**

*egyetemi adjunktus*

*ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék*

## **SZABÁLYOZÓ HATÓSÁGOK ÉS ÖNÁLLÓ SZABÁLYOZÓ SZERVEK MAGYARORSZÁGON**

### **1. A szabályozó hatóság, mint elméleti fogalom**

Ma már a magyar közigazgatás-tudományban is több munka foglalkozik a szabályozó hatóságok témakörével,<sup>1</sup> részben a külföldi szakirodalom mintájára, részben a magyar közigazgatásban lezajlott változásokra reagálva. Tanulmányom épp erre a kettősségre épül: az elméletben kimunkált fogalom (szabályozó hatóság) és ennek tételes jogi megjelenése (önálló szabályozó szerv) közötti kapcsolatra. A szabályozó hatóság elméleti fogalmával magam is több alkalommal foglalkoztam már,<sup>2</sup> ezért ezekre a munkákra, valamint a külföldi és a magyar szakirodalom megállapításaira támaszkodva röviden felvázolom a szabályozó hatóság fogalmát, annak elméleti és történeti hátterével együtt. Ezt követően azt vizsgálom meg, hogy az önálló szabályozó szerv, mint szervtípus létrehozása a magyar közjogban hogyan viszonyul az elméleti fogalomhoz. Kiindulópontom, hogy az önálló szabályozó szert kategóriájának megteremtése egy sajátos kísérlet a jogalkotó részéről a szabályozó hatóságoknak a magyar közjogi struktúrába való beillesztésére. Tanulmá-

---

<sup>1</sup> HORVÁTH M. Tamás: A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás* 2004. évi 7. sz. 403-407., KOVÁCS András György: Mitől szabályozó egy hatóság? In: VALENTIN Pál – KISS Ferenc László (szerk.): *Verseny és szabályozás* 2008. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2009. 13-45., KOVÁCS András György: *Piacszabályozás és jogorvoslat – A piacsabályozói döntések bírói gyakorlata, különös tekintettel az elektronikus hírközlésre*. Budapest, HVG ORAC, 2012. MOLNÁR Miklós: A szabályozó közigazgatási hatóságokról. *Magyar Közigazgatás* 2002. évi 11. sz. 641-650.

<sup>2</sup> FAZEKAS János: A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. In: NAGY Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2005*. ELTE ÁJK, Budapest, 123-154., FAZEKAS János: *A Kormány szervezeti alakítási szabadsága. Keretek és korlátok*. PhD-értekezés, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2012.

nyom célja, hogy rámutasson ennek a kísérletnek, tágabban értelmezve pedig a szabályozó hatóságnak, mint jelenségnek az ellentmondásaira.

A szabályozó hatóság nem szervtípus, hanem azoknak a közigazgatási szerveknek a gyűjtőfogalma, amelyek szabályozó hatósági tevékenységet végeznek. A magyar közigazgatási jogi terminológia szerint különféle szervtípusokba – autonóm államigazgatási szerv, önálló szabályozó szerv, kormányhivatal, központi hivatal – tartozó szervek minősülhetnek szabályozó hatóságnak. Tételes jogi fogalomként az Európai Unió jogában találkozunk vele, de itt sem önálló szervtípusként, hanem egy sajátos tevékenység, a szabályozó hatósági tevékenység regulációján keresztül.

#### a) Történeti háttér

Szabályozó hatóságok elsőként az USA-ban jelentek meg a 19. század végén.<sup>3</sup> Az amerikai modell nagy hatást gyakorolt az európai országokban kialakuló szabályozó hatóságokra, és sok tekintetben mind a mai napig meghatározó a befolyása.

Az első generáció az 1880-as években lépett színre: ekkor hozták létre a *Federal Trade Commission*-t és az *Interstate Commerce Commission*-t, melyeket még további *Agency*-k, *Board*-ok stb. követtek a 20. században is. Jellemző, hogy nem komoly dogmatikai vagy szakpolitikai megfontolások hívták életre ezeket a szerveket, hanem kifejezetten aktuálpolitikai érdekek: a Kongresszus *Harrison* elnök irányában megnyilvánuló bizalmatlansága vezetett oda, hogy az *Interstate Commerce Commission*-t kivonták a *Department of Interior* (tkp. Belügyminisztérium) fennhatósága alól, és ezáltal függetlenítették a végrehajtó hatalomtól. Ez a függetlenség többek között abban nyilvánul meg, hogy az ügynökségek vezetőinek kinevezése során a Kongresszus és az Elnök köteles együttműködni (pl. a Szenátus javasol és az Elnök nevez ki, esetleg együttesen jelölnek). Ugyanakkor a vezetők, illetve a tagok csak kifejezetten meghatározott okokból menthetők fel. Nem állítható viszont, hogy ekkor mindegyik ügynökség független jogállást élvezne, hiszen számos továbbra is egy-egy *department*, vagy éppen az Elnök közvetlen fennhatósága alatt működik.

Ami e szervek tevékenységét illeti: mindenekelőtt a gazdasági közigazgatás területén működnek, és feladatuk alapvetően kettős arculatú. Egyrészt kvázi judiciális tevékenységük keretében egyedi döntéseket hoznak (*adjudication*), másrészt normatív döntéseket is, amelyek irányulhatnak kötelezően betartandó, illetve

---

<sup>3</sup> MOLNÁR: i.m. 1. 647-648., illetve YATAGANAS, Xénophon A.: *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies. Jean Monnet Working Paper 3/2001.* 16-18., 21-23.



csak ajánló-iránymutató szabályok megalkotására (*rule-making*). A szabályozási jogkör azonban nemcsak ez utóbbi keretében valósulhat meg, hanem a kvázi bírászkodó tevékenység során alkotott precedenseken keresztül is. Ennek kontrollját pedig általánosságban a bírói felülvizsgálat lehetőségének megteremtése biztosítja.

Független szabályozó hatóságok nagy tömegben a 20. század közepén, a New Deal korában jelentek meg az amerikai államszervezetben, őket tekinthetjük e szervtípus 2. generációjának (pl. *Federal Energy Regulatory Commission*, *Federal Mine Safety and Health Review Commission*). Feltűnésük alapvetően két, egymástól nem független okra vezethető vissza. Ez az időszak az intenzívebb állami beavatkozás kora, a kormányzat a gazdaság egyre több területén lép fel szabályozási, döntéshozói igénnyel. Emellett a végrehajtó hatalom ekkor jut el arra a felismerésre, hogy a gazdaság- és társadalompolitikailag nagy kockázattal bíró, speciális szakmai hozzáértést igénylő döntéseket érdemes olyan szervekre bízni, amelyek tőle függetlenek, hiszen egy esetleges kudarc esetén a felelősség, és az ezzel járó népszerűségvesztés nem őt terheli. Paradox módon a politikai és szakmai felelősség áthárítását szolgálja az is, hogy az ügynökségek működése a legtöbb kormányzati szervhez képest átláthatóbb, illetve a döntéshozatal szintjén nagyobb hangsúlyt fektetnek a civil társadalommal való együttműködésre (legalábbis elvi szinten).

Európában jóval később, a XX. század közepétől kezdve hoztak létre szabályozó hatóságokat.

Franciaországban<sup>4</sup> az első ún. „független közigazgatási hatóságokat” az 1960-as években hozták létre, szintén a gazdaságirányítás körében: e két szerv volt a Bőrzeműveletek Bizottsága és a Határidős Ügyletek Bizottsága. Később, az 1970-es és 80-as években már nemcsak gazdaságpolitikai megfontolásokból, hanem az alkotmányos szabadságjogok biztosítására és előmozdítására is felállítottak szabályozó feladatokat ellátó, autonóm központi szerveket, az Informatika és Személyes Szabadságjogok Országos Bizottságát (1978) és a Kommunikáció és Személyes Szabadságjogok Országos Bizottságát (1986). Ezek a testületek a szólás- és sajtószabadságot, valamint a tájékoztatás sokszínűségét hivatottak védeni, elsősorban a nézők (fogyasztók) érdekeinek védelmében keresztül.

Németországban<sup>5</sup> mind az autonóm, mind az indirekt közigazgatási struktúráknak igen nagy hagyománya van szövetségi és tartományi szinten egyaránt. Ezek a következő területeken játszanak jelentős szerepet: banktevékenység, műsorszórás,

---

<sup>4</sup> BALÁZS István: *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában*. Kandidátusi értekezés, 1989. 118-130.

<sup>5</sup> BALÁZS: i.m. 4. 85-95., 115-116.

nemzetközi kulturális kapcsolatok, társadalombiztosítás stb. A legjellemzőbb szervezeti formák: szövetség (*Körperschaft*), közintézet (*Anstalt*), alapítvány (*Stiftung*) és más, polgári jogi szervezeti formák. Kvázi judiciális, illetve szabályozó hatósági tevékenységet azonban természetesen ezek közül nem mindegyik végez. A korábbi évtizedek során ebbe a körbe sorolhatóak az ún. *Rundfunkanstalt*-ok a műsorszórás területéről, illetve a *Bundeskartellamt*, mint versenyhatóság. Újabban a telekommunikációs szektor felügyeletét egy gazdasági társasági formában működő szervezet látja el, a *Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)*.<sup>6</sup>

Nagy-Britanniában,<sup>7</sup> ugyanúgy, mint az Egyesült Államokban, meglehetősen sokféle elnevezés alatt működnek szabályozó hatóságok. A köznyelv általában a *fringe body*, vagy QUANGO (*quasi autonomous non-governmental organisation*) néven emlegeti a kormányzathoz lazábban kapcsolódó autonóm szervezetet, de sok más elnevezés is létezik: NDPB (*non-departmental public body*), *non-governmental agency* stb. A gazdasági közigazgatás területén állították fel a *British Railway Board*-ot, amely egy korábban magánkézben lévő iparág területén működik, valamint egy stratégiai ágazat vezető szervét, az *Atomic Energy Authority*-t. A médiafelügyelet szerve eredetileg az *Independent Television Commission* volt, amelyet 2003 végén váltott fel az *Office of Communications (Ofcom)*, a telekommunikáció és az elektronikus műsorszórás felügyeletét egyaránt ellátó hatóság.<sup>8</sup> A politikai változásokkal való szoros összefüggést itt is mutatja, hogy az 1980-as években, a konzervatív kormányzás idején a különböző autonóm testületek számát jelentősen csökkentették, mivel a kormányzat saját hatékony hatalomgyakorlásának akadályát látta bennük.

Látható tehát, hogy Európában a szabályozó hatóságok rendszerint autonóm jogállású szervként jelentek meg, vagyis a szabályozó hatósági tevékenység együtt jár egy bizonyos fokú függetlenséggel. Ez a tényező a szabályozó hatósági tevékenység jellemzésénél fontos szerepet tölt be.

#### *b) A szabályozó hatósági tevékenység lényege és funkciói*

A XX. század második felében Európában az állam már nem irányítja közvetlenül pl. a gazdaság, a média területét, az egyes közszolgáltatások nyújtásának állami monopóliuma megszűnik. A piac egyes szegmenseiben viszont továbbra is állami

<sup>6</sup> GERADIN, Damien – PETIT, Nicolas: The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. *Jean Monnet Working Paper* 01/2004. 19-20.

<sup>7</sup> WADE, E. C. S. – BRADLEY, A. W.: *Constitutional and Administrative Law* (11th edition by Bradley, A. W. and Ewing, K. D.). London and New York, Longman, 1993. 306-315.

<sup>8</sup> GERADIN – PETIT: i.m. 6. 20.

eszközökkel kell védeni a versenyt a piaci résztvevők és a fogyasztók érdekében. Erre a feladatra ugyanakkor a hagyományos államigazgatási szerepvállalás, a direkt beavatkozás normatív és egyedi hatósági eszközei már nem alkalmasak.<sup>9</sup>

Milyen funkciókat töltenek be tehát a szabályozó hatóságok? A már említett versenyszabályozáson túl ide tartozik a fogyasztók érdekeinek védelme, a gazdaságosság és a műszaki fejlődés ösztönzése, az áruk és szolgáltatások minél nagyobb választékának, illetve minél alacsonyabb áron történő kínálatának biztosítása, tehát végső soron a közjó szolgálata.<sup>10</sup> E szervek olyan sokrétű tevékenységet végeznek, hogy a funkciók, alapvető feladatok felsorolása a teljesség igényével szinte lehetetlen.

A szabályozó hatóságok ezeket a funkciókat egy meglehetősen bonyolult, a jogalkotás és az egyedi jogalkalmazás sajátosságait vegyítő tevékenység útján látják el. A szakirodalomban elterjedt álláspont, hogy bizonyos ágazatokban olyan gyors a műszaki fejlődés, olyan sok és összetett technikai norma alkalmazására van szükség a felügyeleti tevékenység gyakorlása során, hogy ezek meghatározása, és ezen keresztül a piaci szereplőkre érvényes szakmai követelmények felállítása a közigazgatási anyagi jog keretei között lehetetlen. A szolgáltatásnyújtás feltételei ugyanis folyamatosan változnak, és ezt a nehézkes jogalkotási eljárás nemigen tudná követni.<sup>11</sup> A gyakorlat, pontosabban a piaci szereplők, az ügyfelek részéről merül fel tehát az igény, hogy a folyamatosan változó körülmények ellenére a jogalkalmazás kiszámítható maradjon. Ezért van szükség arra, hogy a felügyeleti hatóság normatív erővel ruházzon fel bizonyos egyedi határozatokban (pl. engedélyekben) lefektetett jogokat, kötelezettségeket, követelményeket, tilalmakat stb. Ez történhet valóban normatív aktusok kibocsátása útján (ez a szűk értelemben vett szabályozás), de gyakran pusztán a határozatok közzétételén keresztül, vagy épenséggel ún. *soft law* kibocsátása útján (pl. ajánlások, iránymutatások).

<sup>9</sup> HORVÁTH M.: i.m. 1. 403.

<sup>10</sup> BÁN Tamás – KÖNYVES TÓTH Pál: A szabályozó felügyeleti hatóság alkotmányos feltételeinek megteremtéséről. *Jogtudományi Közlöny* 1997/4. sz. 166-167.

<sup>11</sup> HORVÁTH M.: i.m. 1. 406., illetve MOLNÁR: i. m. 1. 644. Az egyes ágazatok esetében a témával foglalkozó tanulmányok rendszerint technikai jellegű sajátosságokat emelnek ki, amelyek könnyen nemkívánatos monopóliumok kialakulásához vezethetnek. A telekommunikációs szektor kapcsán említhető pl., hogy az információ továbbítása nagyon költségigényes, épp ezért az ezt szolgáló berendezések tulajdonosa, működtetője könnyen a befolyása alá vonhatja az egész ágazatot. Ugyanez igaz a villamosenergia-szektorra, hiszen itt a szállítás költségei igen érzékenyek a távolságra. Ld. GEVEKE, Arjan: Improving Implementation by National Regulatory Authorities. *EIPAScope* 2003(3), 27.

A gyors gazdasági-technikai fejlődés magyarázza azt a sajátosságot, hogy a szabályozó hatósági tevékenység tárgyát képező közigazgatási ügy megoldására vonatkozóan a jogszabály nem vagy nem kellő részletességgel tartalmaz rendelkezést. Másként megfogalmazva: a szabályozás elvont (absztrakt) jogi fogalmakkal operál, amelyeknek az értelmezési tartománya széles. Épp ez az, ami lehetővé teszi a gyorsan változó körülményekhez történő alkalmazkodást, hiszen a hatóság mérlegelési jogköre ezáltal megnő. Ezek a jogi normák azonban nem egyszerűen absztraktak, hanem – Kovács András György megállapítása szerint – rendszerint közgazdasági fogalmakra épülnek.<sup>12</sup> Ennek azért van jelentősége, mert a közgazdaságtan sztochasztikus társadalomtudomány, így az ügyben eljáró hatóság – ellentétben pl. az építési ügyekkel, ahol szintén sok elvont, technikai jellegű normát felvonultató jogszabályok dominálnak – nem tud egzakt szakértői véleményekre támaszkodni, a mérlegelést magának kell elvégeznie.

Az eddigiekből következően a szabályozó hatósági tevékenység sokszor nehezen követhető az érintett jogalanyok számára. A hatósági jogalkalmazás klasszikus modelljében az ügyfél a releváns jogszabályi rendelkezések alapján elvileg meg tudja becsülni, hogy a hatóság várhatóan milyen döntést hoz az ügyében. A szabályozó hatósági tevékenységet megalapozó jogszabályokban azonban jobbra elvont anyagi jogi rendelkezéseket talál, amelyeknek az értelmezéséhez ráadásul gyakran alapos közgazdaságtani tudásra van szükség. Ez a jogorvoslati jog gyakorlását is megnehezíti, hiszen a közigazgatási döntést törvényességi szempontból felülvizsgáló – tipikusan csak jogász végzettséggel rendelkező – bíró is csak ezekre az absztrakt fogalmakra támaszkodhat.

*c) Szabályozó hatóságok a nemzetközi térben*

Az említett államokban a szabályozó hatóságok nem pusztán azért jöttek létre, mert a kormányzati politika és a piaci folyamatok folytán szükség lett rájuk. Különböző nemzetközi szervezetek, elsősorban a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) és az Európai Unió ösztönözték tagállamaikban ezek létrehozását, sőt, az EU bizonyos területeken egyenesen kötelezővé tette és teszi ma is.

---

<sup>12</sup> KOVÁCS: i.m. 2008. 7-10. Ilyen pl. a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 21. §-ában szereplő gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma: mind a gazdasági erőfölény, mind a visszaélés jelentésének a meghatározásához közgazdaságtani mérlegelésre van szükség.

Az OECD fő célkitűzései<sup>13</sup> között szerepel, hogy tagországai hatékony, piacorientált szabályozási politikát folytassanak, amely elősegíti a versenyt, és ezen keresztül a fogyasztók és a társadalom érdekeit szolgálja. Ezek a célok – összhangban az OECD profiljával – nagyrészt gazdaság- és szociálpolitikai jellegűek, hiszen ide tartozik még az inflációmentes növekedés, a versenyképes export, a szolgáltatások terén a kínálati oldal rugalmassága, a gazdasági válságokkal szembeni kiszolgáltatottság csökkentése, illetve a szabályozáson keresztül az egészség, a környezet és a fogyasztók védelme. Az OECD szakmai támogatást nyújt a tagállamok számára annak érdekében, hogy a hatékony szabályozási politika a közszektorban, a közszolgáltatások területén is megvalósulhasson. A fő követelmények ezen a téren a közigazgatás működésének egyszerűsítése, az értékelés, ellenőrzés mechanizmusainak fejlesztése, a dereguláció (ahol a piaci működés hatékonyabb, ott nincs szükség kiterjedt jogi szabályozásra), az ún. jó kormányzás (*good governance*) elveinek érvényesítése, illetve független szabályozó hatóságok működtetése. Mindezt az OECD a tagjainak szóló ajánlásokkal és rendszeresen kiadott tematikus országjelentésekkel kívánja elősegíteni, egyfajta keretet biztosítva a nemzeti szabályozási politikák számára.<sup>14</sup>

Az Európai Unió főszabály szerint nem szól bele abba, hogy a tagállami milyen közigazgatási szervezetrendszerrel működtetnek. Ezzel együtt vannak olyan ágazatok, ahol az uniós szabályozás kifejezetten vagy áttételesen megköveteli, hogy a tagállamok a központi kormányzattól független szabályozó hatóságot működtessenek (pl. az energia- vagy a médiaigazgatás, illetve a postai szolgáltatások területén).<sup>15</sup> Ezek tipikusan a liberalizált területek, ahol a közszolgáltatások nyújtásában az állami tulajdonú szolgáltatók – közigazgatási szervek vagy éppen állami tulajdonú gazdasági társaságok mellett – magántulajdonú szolgáltatók is részt vesznek. Az állam szerepe tehát ezekben a szektorokban kettős: egyrészt közhatalmat gyakorol, amikor megalkotja a rájuk vonatkozó jogszabályokat, engedélyezi a szolgáltatók piacra lépését, felügyeli a tevékenységüket, adott esetben szankcióval

<sup>13</sup> Ld. pl. *About Regulatory Reform*. [http://www.oecd.org/about/0,2337,en\\_2649\\_37421\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37421,00.html](http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_37421_1_1_1_1_37421,00.html) (2012. január 5.), *About Regulatory Management and Reform*. [http://www.oecd.org/about/0,2337,en\\_2649\\_34141\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37421,00.html](http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_34141_1_1_1_1_37421,00.html) (2012. január 5.)

<sup>14</sup> Ld. pl. *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation* (1995).

<sup>15</sup> Ld. pl. az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 2009/72/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, illetve az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról („Keretirányelv”).

sújtja őket stb. Másrészt az állam szolgáltatóként, azaz versenytársként is jelen van a piacon. Ez a két, közjogi és magánjogi jellegű szerepkör nehezen fér meg egymással, hiszen az állam – képletesen szólva – egy olyan játéknak a szabályait alkotja meg és tartatja be, amelynek maga is résztvevője. Épp ezért a két szerepkört egymástól el kell választani, amennyire csak lehetséges. Ezért kell a területet felügyelő – és részben szabályait megalkotó – szabályozó hatóságokat az állami közszolgáltatókat fenntartó központi kormányzattól függetleníteni.

A vonatkozó uniós irányelvek és egyéb szabályozási eszközök általában nem rögzítik részletesen, hogy a tagállami szabályozó hatóságoknak milyen jogállással kell rendelkezniük. Gyakran csak utalnak az autonómia követelményére, és csak egyes témákra térnek ki részletesen, pl. az átlátható működésre, a Bizottsággal és a többi tagállam társhatóságaival való együttműködésre vagy a jogorvoslat kérdésére. De rendszerint nincsenek szabályok többek között a hatóságok vezetőinek kinevezésére, személyzetének jogállására, költségvetési státuszukra, valamint a kormányzati politika végrehajtásában játszott szerepükre – tehát csupa olyan kérdésre, amely a közjogi szabályozás szempontjából alapvető fontosságú. Hangsúlyozzák viszont, hogy a függetlenségnek nemcsak a kormányzattal, hanem a felügyelt piaci szektorral szemben is fenn kell állnia.

Mindamellett az Európai Unión belül a szabályozó hatóságok nemcsak a tagállamok, hanem magának az Uniónak a szintjén is megjelentek (*European Agencies* – *EA's*). Ezek létrehozása közvetlenül nem a Római Szerződésből vezethető le, hanem a Tanács által alkotott rendeletekből. Többek között a szociálpolitika (pl. *European Training Foundation*), valamint a belső piac szabályozása (pl. *Office for Harmonisation in the Internal Market*) területén működnek, de az 1990-es években ettől eltérő célokra is hoztak létre ilyen szerveket (pl. *European Monitoring Centre For Racism and Xenophobia*).<sup>16</sup> Ezekkel kapcsolatban az Európai Bíróság gyakorlatában kristályosodott ki a Meroni-doktrína néven ismert követelményrendszer. Ennek lényege, hogy közhatalmi hatásköröket nem lehet „szerződésidegen” ügynökségekre átruházni, mivel ezek nem rendelkeznek az ehhez szükséges demokratikus legitimációval.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Az európai ügynökségekre nézve ld. YATAGANAS: i.m. 3. 23., valamint GERADIN – PETIT: i.m. 6. 11., 30-33.

<sup>17</sup> A doktrína alapja az Európai Bíróság 9/56. sz., Meroni & Co, Industrie Metallurgiche SpA kontra Főhatóság között 1958. június 13-án hozott ítélete. Értékelésére ld. többek között: YATAGANAS: i.m. 3., illetve SZEGEDI László: A pénzügyi felügyelet európai rendszere a Meroni-doktrína tükrében. *Pro Publico Bono Online* 2011/1. [http://www.ppb.mk.uni-nke.hu/downloads/lapszamok/2011-1-online/01\\_Szegedi2\\_valtozat.pdf](http://www.ppb.mk.uni-nke.hu/downloads/lapszamok/2011-1-online/01_Szegedi2_valtozat.pdf) (2013. június 1.)

## 2. Szabályozó hatóságok Magyarországon

### 2.1. Általános jellemzés

Szabályozó hatóságok az 1989/1990-es rendszerváltozás után jelentek meg Magyarországon különféle ágazatokban, így többek között a pénz- és tőkepiaci felügyelet, a médiaigazgatás, az energiaigazgatás, a versenyfelügyelet és a fogyasztóvédelem területén. Ezek a központi szervek a legkülönbözőbb szervtípusokba tartoztak: országos hatáskörű szerv, központi hivatal, kormányhivatal, autonóm államigazgatási szerv, majd önálló szabályozó szerv. Az idő előrehaladtával a legtöbb szerv kisebb vagy nagyobb mértékben autonómmá vált a központi államigazgatáshoz képest, de ez az autonómia a legtöbb esetben csak részleges volt.

Az általuk gyakorolt szabályozó hatósági hatáskörök a következőképpen tipizálhatóak.

#### *a) Hatósági döntések, illetve ezek közzététele*

A kiadott hatósági döntések, pl. engedélyek, szankciós jellegű döntések közvetlenül csak a címzettet kötelezik, de a hasonló helyzetben lévő piaci szereplők magatartását is orientálják. Ehhez kapcsolódhat a döntések, vagy pl. az adott időpontban működési engedéllyel rendelkezők jegyzékének közzététele. Pl. Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (korábban Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet), Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (korábban Magyar Energia Hivatal), Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (korábban Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség), Nemzeti Média- és Hírközlési hatóság (korábban Országos Rádió és Televízió Testület, illetve Nemzeti Hírközlési Hatóság)

#### *b) Kvázi bíráskodás*

A hatóság időnként kontradiktórius elemeket tartalmazó eljárásban hoz tipikusan testületi döntést, pl. ORTT, illetve az NMHH panaszbizottsági eljárása.

#### *c) Kvázi jogalkotás*

Noha a hatóság formálisan nem rendelkezik jogalkotó hatáskörrel, de olyan *soft law* jellegű aktusokat bocsát ki, amelyek segítik a piaci szereplőket abban, hogy magatartásukat a jogszabályi előírásokhoz igazítsák. Ezek rendszerint nem illeszkednek a jogalkotás hagyományos rendjébe, lehetnek ajánlások, módszertani út-

mutatók, közlemények stb.<sup>18</sup> Az ehhez hasonló dokumentumok egyébként meglehetősen elterjedtek a magyar közigazgatásban, az egyébként szabályozó hatóságnak nem tekinthető Nemzeti Adó- és Vámhivatal kiad ilyeneket.

## ***2.2. Az önálló szabályozó szervek megjelenése***

Az önálló szabályozó szerv az Alaptörvény által rendszeresített szervtípus.<sup>19</sup> Az ide tartozó szerveket az Alaptörvény nem nevesíti, hanem az Országgyűlés hozza létre őket sarkalatos törvényben. Funkcióját, feladat- és hatásköre jellegzetességeit igen nagy vonalakban szabályozza az Alaptörvény: annyit mond, hogy a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására hozható létre, és ennek során törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet is alkothat. Vezetőjét a miniszterelnök vagy a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A vezető évente köteles beszámolni a szerv tevékenységéről az Országgyűlésnek.

Látható, hogy az önálló szabályozó szerv nincs betagozódva az államigazgatás hierarchikus rendszerébe. A létrehozás – és ezzel az átszervezés és a megszüntetés – joga az Országgyűlésé, de már magát a szervtípust is az Alaptörvény intézményesíti.<sup>20</sup> Láttuk, hogy a vezető kinevezése sem feltétlenül tartozik a miniszterelnök hatáskörébe. Az önálló jogalkotó hatáskörrel szintén kiküszöbölhető a Kormány, illetve a miniszterek rendeleteken keresztül gyakorolható befolyása, ami különösen a tevékenység szakmai részletszabályainak megállapítása során érvényesülhet. Igaz, ezen a téren sok múlik azon, hogy a sarkalatos törvények kinek, milyen tartalmú jogalkotási felhatalmazásokat adnak. Nem zárja ki viszont az Alaptörvény az utasításadás jogát, és nem mond semmit a szervek költségvetési jogállásáról (önálló fejezet-e a költségvetési törvényben, vagy csak fejezeti jogokkal felruházott, esetleg önálló cím stb.). Lényegében tehát az önálló szabályozó szervek autonómiájának foka pusztán az alaptörvényi szabályozás alapján nem állapítható meg, így az sem, hogy milyen mértékben csorbul a Kormány szervezet-alkítási szabadsága.

---

<sup>18</sup> Ez alól kivétel volt az Állami Bankfelügyelet bankfelügyeleti rendelkezése, amelyet a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény alapján bocsáthatott ki 1997-ig. Jogszabálynak minősül az önálló szabályozó szervek rendelete, amelyre még visszatérek.

<sup>19</sup> 23. cikk

<sup>20</sup> A cikkhez fűzött részletes indokolás ezt a jogalkotó hatáskörrel magyarázza.



*a) A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság<sup>21</sup>*

Szervezeti struktúráját és az egyes szervek, fő szervezeti egységek (így az NMHH elnöke, Hivatala és Médiatanácsa) közötti munkamegosztást is az Mttv. rögzíti. Az elnök – a szerv vezetésén túlmenően – elsősorban hírközlési hatáskörökkel rendelkezik, a médiahatósági hatásköröket (pl. műsorszolgáltatási engedélyek kiadása, műsorszolgáltatók felügyelete) a Médiatanács gyakorolja.

A Médiatanács jogosult ajánlást kibocsátani, amely egy tipikus szabályozó hatósági *soft law* jellegű norma: nem jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz, ennél fogva kötelező ereje nincs. Ennek ellenére meghatározott tartalmi kérdésekben (például kiskorúak védelmével összefüggő klasszifikáció) kiszámíthatóbbá teheti a hatóság jogalkalmazási gyakorlatát és elősegítheti az önkéntes jogkövetést.<sup>22</sup>

Az NMHH Hivatala az Elnök, az elnökhelyettesek, a Médiatanács, illetve a Médiatanács tagjainak a hivatali szerve. Ezen túlmenően azonban önálló hatósági hatáskörökkel rendelkezik a média- és a hírközlési igazgatás területén, például hatósági nyilvántartásokat vezet. Előbbi esetben a Médiatanács, második esetben az Elnök a felügyeleti szerve. Élén a főigazgató áll.<sup>23</sup>

A szabályozás az NMHH-t több ponton függetleníti a kormányzattól, így többek között az elnököt a köztársasági elnök nevezi ki 9 évre, az újbóli kinevezés lehetősége nélkül. A kinevezés ugyanakkor a miniszterelnök javaslatára történik, ami által a miniszterelnök nyilvánvalóan döntő befolyást gyakorol arra, hogy ki lesz az elnök.

Speciális szabályok vonatkoznak a Hatóság köztisztviselő jogállású alkalmazottaira. Státuszukat alapjaiban véve a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) szabályozza, de az Mttv. több olyan rendelkezést tartalmaz, amely a többi központi közigazgatási szervhez képest erősebb személyzeti jogosítványokkal ruházza fel a Hatóság elnökét. Így többek között nem a törvény, hanem ő határozza meg az alapilletményeket és az egyéb juttatásokat, az esetleges személyi illetményt, továbbá a személyi illetménnyel rendelkezőkre nézve meghatározza a jogviszony megszűnése esetén esetlegesen alkalmazandó, elhelyezkedést

<sup>21</sup> A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 109. § (1) bekezdése nyilvánítja önálló szabályozó szervvé.

<sup>22</sup> Mttv. 183. § (1) bekezdés, illetve CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra. Önszabályozás, társszabályozás és szabályozó hatóság a médiajogban.* Médiatanács Médiatudományi Intézete, 2012. 109.

<sup>23</sup> Mttv. 114. §.

korlátozó szabályokat és e szabályok részletes feltételeit a kinevezésekben rögzíti.<sup>24</sup> Ez az átlagosnál jóval komolyabb személyzeti hatalommal ruházza fel az elnököt.

A jogorvoslat kérdését – az autonóm szervekhez hasonlóan – a törvény úgy rendezi, hogy a hatósági döntések kizárólag a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság előtt támadhatóak meg (sem a Kormánynak, sem más államigazgatási szervnek nincsenek aktusfelülvizsgálati jogai). Ezzel szemben az NMHH Hivatala által hozott hatósági döntések esetében a Médiatanácshoz lehet fellebbezni, az ennek nyomán született másodfokú határozatot lehet bíróság előtt megtámadni.<sup>25</sup>

*b) A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete*

Önálló szabályozó szervként működik az eredetileg országos hatáskörű szervi státusban lévő PSZÁF is, amely a pénzügyi szektort felügyelő szabályozó hatóság. Bár kezdetől fogva voltak olyan szakmai jogosítványai, amelyek egyfajta függetlenséget biztosítanak számára, a törvény egyértelműen kimondta, hogy a Kormány irányítása és a pénzügyminiszter felügyelete alatt áll.<sup>26</sup> Későbbi módosítások pedig nem kifejezetten a szakmai autonómia szélesítését célozták, hanem éppen ellenkezőleg: tovább bővítették a központi kormányzat irányítási és felügyeleti jogosítványait.<sup>27</sup> Újabb fordulat állt be 2010-ben, amikor is a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (Ksztv1.) módosítása az autonóm államigazgatási szervek közé sorolta a PSZÁF-et.<sup>28</sup> Ezt a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv2.) is fenntartotta, azonban 2011. január 1-jei hatállyal a PSZÁF-et törölték az autonóm szervek közül, innentől kezdve egy darabig egyik, Ksztv2. által intézményesített szervtípusba sem tartozott. A rá vonatkozó külön törvény szerint ebben az időszak-

<sup>24</sup> Mttv. 110/A. §. Ezek az úgynevezett forgóajtó-effektus (*revolving door phenomenon*) kezelésére hivatott szabályok.

<sup>25</sup> Mttv. 165. §

<sup>26</sup> 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 1. § (1) bekezdés

<sup>27</sup> 2004. évi XXII. törvény a befektetők és a betétesek fokozott védelmével kapcsolatos egyes törvények módosításáról 13-27. §. Megjegyzendő, hogy ez nem teljesen példa nélküli az európai országokban, ahol a pénzügyi szektor felügyeletére nagyon sokféle szervezeti megoldás létezik. Ld. erről IMRE Miklós: Bankfelügyelet, tőzsd felügyelet, biztosítás-felügyelet. In: LÖRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás és a gazdaság*. Budapest, Unió, 2001. 419-425.

<sup>28</sup> Ennek megfelelően 2010. január 1. és május 28. között, a törvény hatályon kívül helyezéséig tartozott az autonóm szervek közé, ld. a Ksztv1. 1. § (3) bekezdés d) pontját

ban „országos hatáskörű közigazgatási szerv”, vagyis a törvény egy már megszűnt szervtípusba sorolta be.<sup>29</sup> 2012. január 1-jétől önálló szabályozó szervnek minősül.<sup>30</sup>

A PSZÁF elnökét az NMHH elnökéhez hasonlóan a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 6 évre. Az elnök ún. felügyeleti ajánlást bocsáthat ki, amelyik klasszikus szabályozó hatóságokra jellemző kvázi norma, nem rendelkezik kötelező erővel, hanem a jogalkalmazási gyakorlat alapjait mutatja be a piaci szereplőknek.

### *c) A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal*

A MKEH a legújabb az önálló szabályozó szervek sorában. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény értelmében ellátja az állam villamosenergia-, földgáz- és távhőellátással, víziközmű-szolgáltatással, valamint hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjszabályozásának előkészítésével kapcsolatos feladatait. Ennek keretében hatósági tevékenységet (pl. engedélyek kiadása, felügyelet) végez, továbbá az elnök által kiadott rendeletek állapítják meg többek között a villamos energiára és a földgázra vonatkozó rendszerhasználati díjakat és alkalmazásuk szabályait.

Az MKEH autonómiájának garanciái nagy vonalakban megegyeznek a másik két önálló szabályozó szerv függetlenségének biztosítókaival: pl. feladatot csak törvény írhat elő számára, tevékenységéről az Országgyűlésnek számol be, aktusait pedig a bíróság vizsgálhatja felül. Az elnököt ugyanakkor a miniszterelnök nevezi ki 7 évre, és egy alkalommal ismételten kinevezhető. A központi államigazgatás befolyása a szerv vezetésére tehát az MKEH esetében a legszembetűnőbb: a kinevezési hatáskört a törvény nem osztja meg a köztársasági elnökkel, és nem is zárja ki az újraválasztás lehetőségét.

## **3. Összefoglalás**

A szabályozó hatóságokkal kapcsolatos problémák egyik része e szervek autonóm jogállásából következik. Az államigazgatás ugyanis alapvetően hierarchikus rendszer, amelyet a Kormánytól való közvetlen vagy közvetett függés tart össze. Ennek

<sup>29</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény 1. § (1) bekezdés.

<sup>30</sup> Jelenleg a Magyar Nemzeti Bankkal való összevonása van napirenden, ld. az új jegybanktörvény tervezetét, amelyet 2013. június 7-én nyújtott be a Kormány az Országgyűlésnek T/11474. számon.

elsősorban a demokratikus legitimáció és a számonkérhetőség szempontjából van jelentősége: a Kormány az irányítása alá tartozó ágazati szervek munkájáért tud felelősséget vállalni az Országgyűlésnek (és politikai értelemben a közvéleménynek). Ebből következően az a szerv, amely nem tartozik a Kormány irányítása alá, politikai és részben szakmai értelemben felelőtlen és számonkérhetetlen. Szakmai szempontból csak azért részben, mert a hatósági döntéseit a bíróság felül tudja vizsgálni, de ez csak szűk körű, jogszerűségi szempontú felülvizsgálat.

Az autonómiával kapcsolatos másik probléma annak sokszor féloldalas volta. Ez különösen az autonómia személyi vonatkozásában érhető tetten: a szervek vezetőinek kiválasztásában a központi államigazgatásnak, ezen belül is a miniszterelnöknek meghatározó befolyása van, hiszen vagy ő nevezi ki, vagy javaslatot tesz rá a köztársasági elnök számára. Nincsenek továbbá érdemi, ún. forgóajtó-effektus szabályok, amelyek kizárnák vagy korlátoznák, hogy a hatóságtól távozó köztisztviselők a felügyelt ágazaton belül helyezkedjenek el közvetlenül a távozás után. Ez a magyarországi piac kis mérete folytán érthető, de könnyen teremthet alkalmat a visszaélésre.

A jogszabály-alkotási jog biztosítása felfogható egyfajta kísérletként arra, hogy a szabályozó hatóságot, mint sajátos intézményt a szabályozás beillessze az alkotmányos rendszerbe. Ez az intézmény ugyanis, mint láttuk, nagyon ellentmondásos: úgy alkot normatívként érvényesülő aktusokat, hogy azok formálisan meghatározott címzetteknek szóló egyedi döntések. Elvileg logikus lépés, hogy a valóságban normatív módon érvényesülő szabályokat a szabályozó hatóság jogszabályban adja ki. Ezzel viszont az adott szabályozási tárgykör kikerül az ágazatért felelős miniszter és rajta keresztül a Kormány fennhatósága alól, hiszen ezeket a továbbiakban már nem miniszteri- vagy kormányrendelet fogja szabályozni. Így végső soron ismét a demokratikus kontroll szenved csorbát.

***Gajdushek György***

*megbízott oktató*

*Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar*

## **A MAGYAR KÖZSZOLGÁLATRÓL – A SZABÁLYOK ÉS A TÉNYEK TÜKRÉBEN<sup>1</sup>**

### **A közszołgálat**

A közszołgálat vizsgálata a közigazgatási kutatások egyik meghatározó területe. Magát a fogalmat legalább három jelentéstartalommal használják. Jelölheti:

1. A közszołgálatban, illetve annak egyes szegmenseiben dolgozókat (személyek csoportját);
2. A személyzet sajátos alkalmazási módját – a közszołgálat személyzeti rendszerét.
3. A közszołgálatok biztosításának rendszerét. Ez utóbbi értelmezés azonban nem a tudományt, inkább a médiát és közbeszédet jellemzi.

### **A téma meghatározása, lehatárolása**

Az alábbiakban, a 2. értelmezéssel jelölt problémakörre koncentrálok, hiszen ez az, amely a közigazgatási jog szempontjából releváns kérdéseket vet fel. Ebben a keretben a közszołgálat, illetve közigazgatás személyzeti rendszerét, vagy divatosabb kifejezéssel humán erőforrás menedzsment (HRM) rendszerét vizsgáljuk, elsősorban jogi aspektusból.

---

<sup>1</sup> A tanulmány nagymértékben támaszkodik a témában írt doktori értekezésemre (GAJDUSHEK: 2011), valamint, elsősorban az empirikus adatok elemzése tekintetében több korábbi munkámra (főleg GAJDUSHEK: 2008). Természetesen arra törekedtem, hogy az időközben bekövetkezett, meglehetősen jelentős változásokat is, az értelmezés igényével, tárgyaljam ebben a dolgozatban. Ezúton mondok köszönetet a konferencia szervezőinek, illetve a kötet összeállítóinak a lehetőségért, hogy gondolataimat ilyen módon is megoszthatom az érdeklődő szakemberekkel.

Mire vonatkozik a közszolgálati rendszer, melyek a határai? A kérdést jogi oldalról a szervi, személyi, időbeli és területi hatály elemzésével lehet megválaszolni. Anélkül, hogy ezt az elemzést itt részleteiben elvégezném, jelzem, hogy a „közszolgálati szabályozás” fogalma elemzésemben a közigazgatás, kivételesen néhány más hatalmi ág igazgatási hivatalai adminisztratív dolgozóiknak foglalkoztatásának módjára utal – lényegében a korábbi (köztisztviselők) és a jelenlegi (közszolgálati tisztviselők) hazai törvényi szabályozásnak megfelelően. Így nem foglalja magában a tágabban értelmezett közszolgálat olyan csoportjait, mint a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók, a közalkalmazottak, stb.

### **A téma tárgyalása a hazai és nemzetközi szakirodalomban**

A közigazgatási joggal foglalkozó kutatók, de főleg oktatók, aligha tudják elkerülni, hogy a személyzeti rendszer kérdésével foglalkozzanak. E tényt jól tükrözi bármely – általános részi – tankönyv tematikája (pl. Ficzer 1998). Már csak ezért is képtelenség lenne valamennyi fontos munkát és szerzőjét e ponton meghivatozni. A hetvenes évekig visszamenve talán Szamel Lajos és Lőrincz Lajos professzorok munkássága érdemel különös kiemelés. Meghatározó szerepük volt abban, hogy a téma visszakerült a közigazgatási jogi tematikába. A szocializmus időszakának meghatározó ideológiája szerint ugyanis, nem elfogadható a köztisztviselők kiváltságos, a proletárokétól eltérő jogi helyzete. Ez egyfelől megjeleníti, másfelől ki is váltja („újratermeli”) azt a helyzetet, amelyben az elnyomó osztályokat kiszolgáló közhivatalnokok elidegenednek a tömegektől. Ennek megszüntetésre a megfelelő jogi megoldás, ha mindenkire, a köz- és magánigazgatásban, a fizikai és értelmiségi területen foglalkoztatottakra egyaránt egy egységes szabályozás érvényesül, amelyet a Munka Törvénykönyve jelent. Bizonyos értelemben ez jól tükrözi azt a tényszerű helyzetet, hogy ebben a rendszerben – a magántulajdon kiküszöbölésével – szinte mindenki az állam alkalmazottja. Ezzel szemben pl. Szamel (1980) azzal érvel, hogy a sajátos közszolgálati szabályozás lehetséges, és szükséges is a szocializmus keretei között is, sőt kimutatja, hogy a szabályozás (pl. képzési feltételek meghatározásával) meg is indult ebben az irányban. Lőrincz és Szamel munkássága a közszolgálat kutatásában máig meghatározó jelentőségű.

Az utóbbi években két olyan, általam ismert Ph.D értekezés készült, amelyek a hazai közszolgálati szabályozás témáját átfogó jelleggel kísérelték meg feldolgozni. Hazafi Zoltán (s.a.) és Linder Viktória (2010) dolgozatainak egyként erős-

sége a nemzetközi kitekintés, a történeti elemzés (Linder hosszabb távon, Hazafi jóval mélyebben, de az 1990 utáni időszakra koncentrálva). Mindkét dolgozat elméleti háttérét a közszolgálati szabályozás zárt és nyitott modelljeinek elkülönítése adja. Végül a tipikus jogtudományi dolgozatokhoz képest mindkét dolgozatban viszonylag nagymértékben kerülnek bemutatásra empirikus adatok. E jellemzőkben az általam készített Ph.D dolgozat is osztozik. (Gajduschek: 2011)

Jól megfigyelhető azonban egy sajátos, a nemzetközi trendektől jelentősen eltérő tendencia is a közszolgálat hazai kutatásában. A nemzetközi, legalábbis az általam elsősorban áttekintett angolszász szakirodalomban (pl. Bekke et al.: 1996, Bekke – Meer: 2000, Demmke: 2004, 2005, Derlien – Peters: 2008, Demmke – Moilanen: 2010) a közszolgálat mindkét aspektusa meghatározó jelentőségű. A közigazgatás személyzeti összetétele, annak jellemzői legalább akkora jelentőséggel bírnak, mint a személyzeti rendszer, különösen a szabályozás.

Ezzel szemben a hazai tudományos vizsgálódásokban jobbra csak a személyzeti rendszer kerül elemzésre, ez utóbbit szinte kizárólag a jogi szabályozással azonosítva. Jól mutatja ezt a sajátságot Szamel (1998) professzor összegző, tankönyvi tanulmánya, amelynek első bekezdése szerint:

Minden szervezetrendszer és szervezeti egység teljesítménye számos tényezőtől függ, azonban közöttük az első hely a személyzet összetételét illeti meg. A gyenge személyzet ugyanis a legkedvezőbb egyéb működési feltételeket is lerontja, sőt esetleg hatástalanítja, a kiváló személyzet pedig jelentős mértékben képes a kedvezőtlen feltételek hátrányait közömbösíteni. Ezért állott minden szervezetrendszerben mindenkor az érdeklődés homlokterében a személyzeti politika. Ezen azoknak az elveknek az összességét értjük, amelyek valamely apparátus kiválasztására, teljesítményének értékelésére (különösen minősítésének rendszerére s előléptetési és illetményrendszerére) és felelősségi rendszerére vonatkoznak.

A professzor tehát azt hangsúlyozza, hogy a személyzet összetétele, jellemzői döntőek a közigazgatás működése szempontjából. Ezt nyilvánvalóan befolyásolja – tegyük hozzá, más tényezőkkel, pl. a munkaerőpiac sajátágaival összhatásban – a személyzeti rendszer. A szöveg ezután következő része ugyanakkor kizárólag a 'rendszerrel' foglalkozik, és a továbbiakban szót sem ejt a személyi állományról. Ez a fajta megközelítés lényegében meghatározó a hazai tudományos kutatásban. Kivételt az 1945 előtti időszakból talán Magyar Zoltán, később pedig Lőrincz Lajos jelentett. Utóbbi tankönyvének vonatkozó részét a hazai közigazgatási személyzet összetételének elemzésével kezdi (Lőrincz: 2007. 277-287.), s csak ez után tér rá, igaz jóval nagyobb terjedelemben, a személyzeti rendszer bemutatására.

A személyi állomány jellemzőinek feltárására alkalmas módszerrel, nevezetesen empirikus kutatással alig találkozunk. Nagyobb volumenű ilyen kutatások a hetvenes évek közepétől a nyolcvanas évek közepéig folytak, több kutatási program keretében. Ezek eredményeinek bemutatását lásd elsősorban: Fonyó (1980) és az Állam és igazgatás XIII./2 (1983. februári) számában. A rendszerváltás, de főleg az ezredforduló után jobbra csak Dudás Ferenc és Hazafi Zoltán munkáiban jelentek meg adatok a köztisztviselők összetételére nézve, a KÖZIGTAD adatbázis adatainak feldolgozására alapozva. Ezen felül jómagam és részben Linder Viktória támaszkodott publikációiban jelentősebb mértékben empirikus adatokra, amelyben kérdőíves adatfelvételek és interjúk is szerepeltek. Összességében azonban ezen a területen is abszolút domináns, a magyar közigazgatás-tudományt általában jellemző jogias, azon belül is az írott jogon orientálódó szemlélet. (Gajdusчек: 2012)<sup>2</sup>

E dolgozat is a jogi szabályozás elemzésére koncentrál. Ugyanakkor a jogi szabályozás számomra nem önmagában, mint jogi szöveg (black letter law) érdekes. Sokkal fontosabb a szabályozás hatása. E hatás megállapításához, illetve előrejelzéséhez mindig szükséges a jogszabály elemzése, ám meglehetősen ritkán elégséges is teljes mértékben. A jogszabály hatása ugyanis, felfogásom szerint, nem alapozható pusztán a jogi szöveg elemzésére. Azt számos más, a jogszabály környezeteként értelmezhető tényező is meghatározza. Ilyen tényezők mindenekelőtt azok az intézmények, amelyek a jogalkalmazásban, vagy tágabban a jog érvényesülésében szerepet kapnak, és ilyenek a szélesebb környezet jellemzői is, amelyek között – meggyőződésem szerint – meghatározó a társadalmi kultúra szerepe. A joghatás e környezeti tényezők figyelembe vétele nélkül nem jelezhető előre. Jómagam, ezúttal is arra törekedtem, hogy a jogot tényleges működésén, közigazgatási-társadalmi hatásában értelmezsem és mutassam be. Ennek legbiztosabb

---

<sup>2</sup> Nem állom meg, hogy itt is megjegyezzem: ez, a jogi szabályokon orientálódó közigazgatás-tudomány, amellet, hogy jelentősen eltér a nemzetközi trendektől, azért egészen különös, mert pontosan tudhatjuk, regionális sajátosságként is ismerjük, hogy a jogszabályok végrehajtása kiszámíthatatlan, bizonytalan, stb. Olyannyira, hogy pl. FALKNER – TRIEB (2008) európai összehasonlításban a „world of dead letters” kategóriát hozza létre a régiós, közöttük magyar jogalkalmazásra. A jogi szövegek csak a papíron, nem a gyakorlatban léteznek. Sarkosan fogalmazva tehát, a közigazgatási jogi megközelítés itt – feltételezhető ellentétben számos olyan országgal, ahol a jogszabályokat általában, viszonylag kiszámíthatóan betartják – nem mond semmit, illetve előre láthatóan teljesen tévés állításokat fogalmazhat csak meg a közigazgatás tényleges működésére nézve. Még sarkosabban fogalmazva: ez a tudomány, éles ellentétben a tudományok valódi funkciójával, nem felfedi a tényleges, ám a mindennapi gyakorlat által esetleg nem érzékelhető, összefüggéseket, hanem éppen hogy eltakarja azokat, a legtriviálisabbakat is.



módszere az, ha a következményekre nézve tényleges, empirikus adatokkal rendelkezünk. Ilyen adatokra is támaszkodom a továbbiakban.<sup>3</sup>

### **Elméleti háttér: közszolgálati modellek**

Jómagam, amiként a már említett hazai szerzők, s lényegében a nemzetközi szakirodalom is a közszolgálati rendszereknek két típusát, a zárt és nyitott rendszert különítettem el, majd ezeket három dimenzióban értelmeztem. Az első a közszolgálatnak a politikához való viszonya. A kérdés itt az, hogy a közszolgálat mennyire és milyen módon ad (vagy nem ad) lehetőséget a politikának a direkt befolyás érvényesítésére. A második a magánigazgatáshoz való viszony. Itt a kérdés elsősorban az, hogy mennyiben tér el a közigazgatás személyzeti, emberi erőforrás menedzsment (HRM) rendszere a magánigazgatás HRM rendszerétől mind tartamában, mind pedig formájában. Ez elsősorban a jogi szabályozás módjában és mértékében jelenik meg, ami már átvezet a jogi környezet vizsgálatához. Eszerint a zárt rendszer logikája a következő irányt követi: (a) a politikai rendszer, s benne az állami szervezetrendszer, sajátos, a piaci szférától eltérő entitás; (b) az ebben elhelyezkedő közigazgatás esetében tehát logikus, hogy azt sajátos, a piaci szférától eltérő HRM rendszer jellemezze. Konkrétabban fogalmazva: azt a célt, hogy a politikus ne tudja direkt módon befolyásolni a közigazgatási személyzet összetételét, (c) sajátos, jogszabályokkal szigorúan körülbástyázott, és így formailag és tartalmilag a magánigazgatástól, a magánjogtól eltérő HRM rendszerrel lehet csak elérni. Formailag az eltérés a közjogi (vs. magán-, munkajogi) szabályozásban, tartalmilag pedig jogi szabályozás kiterjedt, részletekbe menő, a felek akaratának kevés teret engedő jellegében ragadható meg. Ezt az összefüggésrendszert összegzi az 1. táblázat.

---

<sup>3</sup> Sajnálatos módon 2006 óta, lényegében semmilyen statisztikai jellegű, a közszolgálat egészére vonatkozó, érdemi adat nem férhető hozzá a köztisztviselők összetételére vonatkozóan, ami, amellet, hogy szinte ellehetetleníti az érdemi kutatást e téren, egyben alkotmányossági kérdéseket is felvet, hiszen, véleményem szerint közérdekű adatokról van szó.

## 1. Táblázat A közszolgálati rendszerek értelmezése

	<b>Zárt rendszer</b>	<b>Nyílt rendszer</b>
<b>Végső cél</b>	Megfelelő személyi állomány biztosítása a közigazgatásban (annak szervezeteiben).	Megfelelő személyi állomány biztosítása a (közigazgatási) szervezetben.
<b>Politika és közigazgatás viszonya</b>	Elszigeteli a közigazgatás személyzetét a direkt politikai befolyástól – a közérdek érvényesítése érdekében korlátozza a politikus vezetőt.	Rendszerében nem akadályozza a direkt politikai befolyást – a szervezeti teljesítmény érdekében nem korlátozza a politikus vezetőt, azt a vállalati vezetővel azonosítja.
<b>Magánigazgatás és közigazgatás viszonya</b>	A magánszférától (vállalat) eltérő személyzeti rendszer.	A személyzeti rendszer nem, vagy csak minimálisan tér el a magánszférától.
<b>A jogi szabályozás módja és mértéke</b>	Közjog – köztisztviselői jog; részletes, kötelező erejű szabályozás.	Magánjog – munkajog; a felek megállapodása meghatározó.

E megközelítés szerint a zárt rendszer egésze – elsődlegesen, bár nem kizárólag – a direkt politikai befolyás negatív hatásainak kiküszöbölésére irányul. Természetesen nem a politikának a közigazgatástól való elszigeteléséről van szó. A demokratikus politikai rendszerekben a választott, és időről időre lecserélődő politikai garnitúra határozza meg a közpolitikák fő irányait, amit a közigazgatásnak követnie kell, részben a megfelelő módszerek, a közpolitikai részletek szakmai kidolgozásával, részben azok megvalósításával; a végrehajtás biztosításával. Éppen emiatt van azonban szükség semleges, a váltakozó összetételű politikai döntéshozókat egyaránt magas szakmai színvonalon kiszolgálni képes, a korábban felhalmozott ismeretekre, kapacitásokra támaszkodó közigazgatási apparátusra. Ha a kormányzati politikai elit szabadon érvényesíti személyi preferenciáit (vesz fel, jutalmaz, léptet elő neki szimpatikus embereket és távolít el másokat), akkor az feltételezhetően, illetve a történelmi tapasztalatok által bizonyítottan, ellehetetleníti a színvonalas, stabil és kiszámítható igazgatási munkát, egyben aláássa a köztisztviselői morált. Nagyjából ebben foglalhatók össze azok az érvek, amelyek a zárt, illetve a direkt politikai befolyástól mentes közszolgálat mellett felhozhatók.

A zárt közszolgálat modellje, mint tökéletes formájában sehol sem létező weberi ideáltípus képezi számomra közszolgálati kutatásom fix kiindulópontját. Ehhez a modellhez viszonyítva „mérem”, értelmezem a különféle közszolgálati szisztémákat, természetesen elsősorban a magyar rendszert. Ez a megközelítésmód elfoga-

dott a nemzetközi szakirodalomban is. Így tesz pl. az OECD több nemzetközi kutatása (pl. OECD 2004, 2008).

A zárt rendszert jogi szempontból, összefoglalóan azzal jellemezhetjük, hogy a rendkívül részletes szabályozás, amely kiterjed a személyzeti döntések meghozatalának módjára, (eljárási szabályok) és tartalmi oldalára (anyagi jogi szabályok, amelyek részletesen meghatározzák a döntésnél figyelembe veendő szempontokat) egyaránt, minimalizálja a szubjektív döntés lehetőségét. Az általános, mindenkire egyként alkalmazandó szabályok ellehetetlenítik a szubjektivitást, amely a nepotizmus, klientelizmus és mindenfajta direkt politikai beavatkozás alapja.

Ha a hangsúlyt a közszolgálati rendszernek arra az aspektusára helyezzük, amely azt a negatív politikai törekvésekkel szembeni korlátként értelmezi, szinte magától értetődően adódnak a közszolgálat különösen releváns elemei, ún. alrendszerei.<sup>4</sup> Ezek mindenekelőtt:

- a kiválasztás
- az előmeneteli és ezzel szoros összefüggésben az illetményrendszer; valamint az e döntéseket esetlegesen megalapozó értékelési rendszer
- a jogviszony megszűnése, megszüntetése.

Ezen alrendszerek sajátosságai funkcionális szempontból akkor érthetőek meg igazán, ha megértjük, hogy miként kapcsolódnak a rendszer egészének „logikájához”. A kiválasztásban az objektív módszerek szisztematikus alkalmazása lehetetlenne teszi, hogy a politikus a maga jelöltjeit ültesse közpénzen finanszírozott állásokba. Az előmenetel rendjében is azok a szempontok dominálnak, amelyek azt biztosíthatják, hogy a politikus befolyása minimális legyen e folyamatra. Így a szenioritás elvének következetes érvényesítése nagymértékben korlátozza a politikus döntési alternatíváit pl. a vezetők, tanácsadók, főtisztviselők kiválasztásában, hiszen e személyeket pl. csak a már hosszabb közigazgatási gyakorlattal rendelke-

---

<sup>4</sup> A közszolgálat általában tárgyalt fontos elemei: a kiválasztás (tovább bontva esetleg: általános és különös feltételek; toborzás, szelekció; kinevezés formai elemei, eskü, stb.); előmenetel; értékelés (minősítés, teljesítményértékelés, stb.); illetmény; képzés-továbbképzés. A hazai szakirodalomban itt tárgyalja a felelősségi rendszert; az összeférhetetlenség különféle területeit; a nyilvántartást. Ugyanakkor a hazai szakirodalomban kevésbé tárgyalt területek az érdekképviselet, és érdekérvényesítés (benne: sztrájkjog); a közszolgálati etika; a köztisztviselői jogviszony megszűnése, megszüntetése. Valamennyi elemnek jelentős súlya van. Így pl. a továbbképzés meghatározó jelentőségű a személyi állomány kompetenciáinak biztosítása szempontjából. Az értékelés önmagában, vagy más döntéseket megalapozva jelentős motivációs tényező lehet. Jelen dolgozatban azonban azok a tényezők bírnak jelentőséggel, amelyek a politikai befolyásolásban játszhatnak meghatározó szerepet.

zők köréből lehet kiválasztani. Ezen túl is számos eljárási garancia érvényesül, amely a politikust elválasztja az előmeneteli döntési lehetőségektől. A minősítés ezek egyike, amennyiben az előléptetésben a minősítés eredményének meghatározó szerepe van, miközben a minősítési eljárás olyan módon kerül kialakításra, hogy abban ne érvényesülhessen direkt politikai befolyás. Hasonló célokat szolgál a bérrendszer normativitása is, amennyiben a bérek megállapítása jogi formában, általában egy egységes bértábla meghatározásával, a köztisztviselői kar egészére történik (akkor is, ha azt szakmacsoportokra, corps-okra tagolja). A politikus így nem jutalmazhat közpénzekből magas fizetéssel egyeseket. Végül az elbocsátás szabályai, annak erőteljes korlátozottsága révén, szintén biztosítani tudják, hogy a politikus ne távolíthassa el a számára „antipatikus” köztisztviselőt. Mindezek a megoldások, miközben megakadályozzák, hogy a közzszolgálatban a politikusi párt- és/vagy magánérdek a közérdek fölébe kerekedjék, egyben a közigazgatás működésének folyamatosságát, kiszámíthatóságát is biztosítják és biztosítják a nagy szervezet egységességét is a HRM területén.<sup>5</sup>

### Kutatási kérdések

A fentieknek megfelelően a következő három, illetve négy kutatási kérdéskör adódik:

1. *Kiválasztás:* Milyen eljárásban történik a toborzás és szelekció? Különösen: Vannak-e olyan, jogilag rögzített, objektív szűrőfeltételek, amelyek jelentősen „előszelektálják” a potenciális jelölteket? Van-e részleteiben szabályozott, a szubjektivitást minimalizálni képes, azzal szembeni garanciát biztosító eljárásrend, avagy, éppen ellenkezőleg, a szubjektivitás, önkénygátját alig találjuk a jogszabályban?
2. *Előmeneteli és illetményrendszer:* Milyen mértékben és módon szabályozottak ezek a területek? Mennyiben ad a szabályozás egyértelmű útmutatást arra, hogy milyen feltételek mellett és milyen eljárásban lehet, illetve kell valakit előléptetni, és mennyiben van szerepe ebben a szubjektivitásnak a különféle karrier utak esetében? Mennyire egyértelmű a bér szabályozása, milyen mértékben és hogyan kötődik az az érdemhez, illetve a senioritáshoz (a közzszolgálatban szerzett szakmai gyakorlathoz)? Hogyan

---

<sup>5</sup> E tekintetben egyébként jelentős hasonlóságokat találunk a nagy, nemzetközi vállalatok és a közigazgatás HRM rendszere között, amennyiben mindkettőben fontos érdek fűződik az egységességhez a HRM területén.

történik a köztisztviselő, illetve munkájának értékelése; milyen technikákat alkalmaznak; milyen eljárások biztosítják a szubjektívitas csökkentését; és hogyan kötődik az értékelés az előmeneteli és illetményrendszerhez?

3. *A köztisztviselői jogviszony megszüntetése:* Milyen okok miatt, milyen módon távolítható el a köztisztviselő a közzszolgálatból? Van-e a nyugdíjazás és az alkalmatlanság bizonyított esetein kívül lehetőség a köztisztviselő eltávolítására? Milyen mértékben enged utat a szabályozás a személyes vagy politikai indíttatású felmentésnek?
4. *Ki dönt ezekben a kérdésekben?* Ez természetesen csak akkor bír nagyobb jelentőséggel, ha a szabályok „hiányosak”, kevésbé alkalmasak a szubjektívitas kizárására. Ebben az esetben az válik lényegessé, hogy a döntéshozó maga, mennyiben tekinthető politikai kinevezettnek. Ennek eldöntésére kiválasztásuk és felmentésük módja, a rájuk vonatkozó irányítási, utasításadási jogosítványok, munkáltatásuk viszonyai meghatározóak.

Az alábbiakban előbb a hazai szabályozás elemzése alapján e kérdésekre adható válaszokat tekintem át, majd a hazai közzszolgálati szabályozás utóbbi húsz éve kapcsán teszek néhány általánosabb, értékelő megjegyzést.

### Főbb eredmények

A jogszabályok, elsősorban a közzszolgálati törvény elemzése és összevetése a zárt rendszer ideáltípusával, illetve annak nemzetközi gyakorlatával egyértelművé teszi, hogy *a magyar szabályozás nem tekinthető zárt rendszerűnek*. Alaposabb elemzés után nyilvánvalóvá válik, hogy az egyes alrendszerek, illetve jogintézmények rendkívül széles mérlegelési lehetőséget biztosítanak a döntéshozónak, nem állják útját a szubjektívitasnak, illetve önkénynek. Ilyenként nem alkalmasak a direkt politikai szempontok érvényesítésének megakadályozására, amiként a nepotizmus, klientelizmus és patronázs megjelenését sem tudják meggátolni. Az empirikus adatok is e jelenségek viszonylag széleskörű jelenlétére utalnak, sőt a kiválasztás esetében érzékelhető annak negatív végső hatása is, a személyi állomány inadekvát, nem a feladatokhoz igazodó összetételében.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ilyen adatok pl. a felsőfokú végzettségűek indokolatlanul nagy és folyamatosan növekvő aránya. Jellemző, hogy ebben a körben a mérnöki és főleg az agrármérnöki végzettséggel rendelkezők száma a rendszerváltás után ugrásszerűen megnőtt, noha a tervgazdálkodás teljes felszámolása után ezzel ellentétes folyamatot várnánk. A mezőgazdasági (agrármérnöki) diplomával rendelkezők aránya a diplomások között az államigazgatásban 1975-ben 9 %, 2004-ben 19 % volt,

### A közszolgálati döntések meghozatalának pozicionálása

A közszolgálati döntéseket – a jogi szabályozás kezdeteitől – a „hivatali szervezet vezetője” gyakorolja. Máshol (Gajdusчек: 2011) részletesen elemeztem, hogy a minisztériumok, az országos főhatóságok, a dekoncentrált szervek és az önkormányzatok esetében pontosan mit jelent ez. Azt találtam, hogy e posztok betöltői szinte kivétel nélkül politikai kinevezettek. A közigazgatási államtitkár személyéről a miniszterelnök dönt,<sup>7</sup> a kormányhivatalok vezetőit a miniszterelnök, a központi hivatalokét a miniszter nevezi ki. A dekoncentrált szervek élére a vezetőket már tipikusan a minisztériumi apparátus vezetője nevezte ki, aki azonban 2006-2010 között maga a miniszter volt, a 2010 utáni szabályozás összevont dekoncentrált szervezete élén pedig a kormány megbízott áll, aki maga is bevalótalan politikai figura (pl. országgyűlési képviselő is lehet), és meghatározó szerepet kapott a szakigazgatási szervek (korábbi önálló dekoncentrált szervek) vezetőinek kinevezésében is. A jegyző munkáltatója teljes egészében a választott politikus polgármester. Tekintve, hogy a jogszabály e vezetők többsége esetében mindig is lehetővé tette a megbízás indoklás nélküli visszavonását, nyilvánvaló, hogy e személyek közvetlen politikai függőségben működnek. Rajtuk keresztül tehát – kis áttétellel, vagy a kormány megbízott esetében direkt módon – a hierarchiában lefelé könnyedén érvényesülhet a politikai befolyás. Olykor a jogszabály azt is megengedi, hogy egyes hivatali szervezeti egységek közvetlenül a politikai vezető irányítása alatt működjenek. Ilyenkor a politikus gyakorolja a munkáltatói jogokat is.

Összegezve: a közszolgálati döntések meghozatala olyan személy kezében van, aki maga direkt politikai kinevezett, egzisztenciálisan is a politikai vezetőktől függ, akik praktikusán bármikor eltávolíthatják a közszolgálatból. Emiatt csak akkor várhatunk objektív, érdemeken alapuló döntést, illetve az illegitim szempontok kizárását, ha a jogszabály részletesen meghatározza a döntéshozatal tartalmi szempontjait és a döntéshozatali eljárás módját garanciákkal bástyázza körül.

---

az önkormányzati szektorban (ahonnan más időpontokból van adat) az 1985-ös 6 %-ról, 1994-re 16 %-ra nőtt. (GAJDUSЧEK: 2008. 147-148. 19. táblázat) Mindez aligha az igények változására reflektál; jó indikátora viszont annak, hogy a kiválasztásban nem kifejezetten a közszféra szükségletei a meghatározóak.

<sup>7</sup> Egyéni beállítottság kérdése, hogy nevetségesnek vagy siralmasnak tekintsük azt a tényt, hogy miközben ugyanazok (egyértelműen politikai szereplők), ugyanolyan eljárásban döntenek a közigazgatási, mint a politikai és szakterületi államtitkárok kinevezéséről (és felmentéséről) előbbi a jogszabály „szakmai” vezetőnek nevezi, bár egyébként lényegi tartalmi elvárásokat sem fogalmaz meg vele szemben.

## Kiválasztás

A kiválasztás esetében sem az általános közszolgálati szabályokban, sem a képesítési feltételeket meghatározó kormányrendeletben nincsenek olyan elemek, amelyek lényegesen, az önkényt alapvetően kizáró módon határoznák meg egy-egy pozíció kapcsán a kiválasztás szűrőfeltételeit. A kiválasztási eljárás, egy rövid időszaktól eltekintve, teljességgel szabályozatlan volt és maradt, szabad kezét adva a szerv – fentiekben jellemzett – vezetőjének. Nyoma sincs pl. a nemzetközileg meg lehetőségen elterjedt versenyvizsgák alkalmazásának. Az utóbbi évek tendenciája éppen ennek ellenében hat.

## Előmeneteli és illetményrendszer

Az előmenetel rendszere látszólag nagyon mereven szabályozott, az illetmény pedig ehhez kötődik. A besorolásban való előmenetel kizárólag a senioritáson alapul, más szempont (pl. a minősítés, vizsgák letétele) abban alig játszik szerepet. Ez már önmagában is negatív eltérés a kifinomult zárt rendszerekhez képest. Sokkal inkább kifogásolható az az abszurd, a modern szervezeti logikának és a józan észnek is ellentmondó megoldás, hogy a besorolási osztályok nem az adott poszthoz, hanem a posztot betöltő köztisztviselő személyéhez kapcsolódnak. Ez nem egyszerűen elvi kérdés, hanem szervezeti anomáliák sorához, és rendkívüli pazarláshoz is vezet.<sup>8</sup>

A rendszer rendkívüli merevsége mellett azt találtuk, hogy mintegy tucatnyi módja van a „normál” előmeneteltől és illetményrendszertől való eltérésnek. A személyi bér a legnyilvánvalóbb ilyen eszköz. Ennek során a szerv vezetője önkényesen határozhatta meg a kiválasztott köztisztviselő fizetését. A személyi bérben részesülők száma, 1994 és 2001 között<sup>9</sup> megnégyszereződött. A hatályos szabályozásban négyféle tanácsadói posztot azonosítottam, amelyekről már a szabá-

---

<sup>8</sup> Arról van szó, hogy – a hatályos szabályozásnak teljességgel megfelelő módon – ugyanazt a munkát egymás mellett két személy végezheti; egyikük felső-, másikuk középfokú képzettséggel. Utóbbi esetleg, nagyobb gyakorlatának, mélyebb speciális ismereteinek köszönhetően jobban. Mégis előbbi közel kétszer annyit fog, ugyanazért a munkáért kapni, mint utóbbi. Mindennek fényében különösen jelentőséget kap, hogy Magyarországon a felsőfokú végzettségű köztisztviselők aránya rendkívül gyorsan emelkedik, és nemzetközi összehasonlításban, a legfejlettebb országokkal összevetve is, kiemelkedően magas. (GAJDUSCHEK: 2008. 144-145.)

<sup>9</sup> 2001 után már csak az önkormányzatoknál engedélyezett.

lyozás alapján is valószínűsíthető, hogy nem igazán tanácsadással foglalkoznak. Ehhez tehetjük hozzá a címzetes posztok lehetőségét.<sup>10</sup>

A vezetői kinevezések is jelentős részben ilyen funkciót töltenek be. A vezetővé válásnak, a felsőfokú végzettség meglétének előírásán kívül nincs semmiféle tartalmi vagy eljárási korlátja; a szerv vezetője azt nevez ki, akit akar. A legalacsonyabb vezetői illetmény is magasabb, mint az elérhető legmagasabb beosztott köztisztviselői illetmény (pl. 30 év, végig kitűnően minősített közszolgálati jogviszony, az adott szakterületen szerzett PhD fokozat mellett). Ehhez jön, paródiába illő módon a vezetői illetménykiegészítés.<sup>11</sup> Mindez 1992 óta változatlanul jellemzi a magyar közszolgálatot.

A bértáblától való eltérést teszi lehetővé az, ilyen néven 2001-ben bevezetett, de tartalmában már korábban létező teljesítményértékelésen alapuló béreltérítés. A teljesítményértékelés elemzése önmagában is egy hosszabb tanulmányt érdemelne.<sup>12</sup> Itt azonban csak az hangsúlyozom, hogy viszonylag széles körben tette lehetővé a bértáblától való, meglehetősen, nemzetközi összevetésben már-már példátlanul jelentős béreltérítést.

Egyfelől van tehát egy merev, feltételezhetően a köztisztviselők túlnyomó részére ténylegesen alkalmazott szabályozás, amely azonban alig kecsegtet érdemi előrelépéssel. Néhány százalékos fizetésemelkedést jelent a bértáblán való előlépés, miközben a rendszerváltás számos évében ennél jóval magasabb, gyakran két-

<sup>10</sup> Az utolsó hozzáférhető adatok szerint, 2003-ban a köztisztviselők mintegy 1 %-a dolgozott ilyen beosztásokban. Ehhez érdemes hozzáadni a már akkor is nagy számban, nem közszolgálati formában foglalkoztatott különféle tanácsadókat, stb., akiknek a jövedelme korlátlan megállapodás kérdése.

<sup>11</sup> A vezetői illetménykiegészítés számos országban létezik. Ezekben a rendszerekben a vezető megkapja besorolás szerinti bérét (amennyit beosztott köztisztviselőként kapna) és a vezetéssel járó plusz munkát és felelősséget honorálják az illetménykiegészítéssel. Ott azonban, ahol a vezetői bér eleve a vezetés tényéhez és szintjéhez igazodik (osztályvezető, főosztályvezető), ott a kiegészítés értelmetlen. Ám nálunk stabilan létezik.

<sup>12</sup> E tanulmányban utalhatnék pl. arra, hogy nálunk együtt, egyszerre létezik a tartalmában, funkciójában és jellegében eltérő, egymásnak jórészt ellentmondó minősítés és a teljesítményértékelés; utóbbi a harmadik lehetséges: kompetenciaértékelési módszerrel összekombinálva. Utalhatnék arra, a talán az alkotmányos egyenlőség kérdését is felvető tényre, hogy a béreltérítés és a teljesítményértékelés eredménye elszakadhat egymástól. Így előfordulhatott, sőt gyakran elő is fordult, hogy két, azonos módon kiválóan értékelt teljesítményű köztisztviselő közül az egyiknek megnövelték, a másiknak pedig nem a bérét. Utalhatnék arra is, hogy ez az egyik legtöbbet változó terület, ahol az eltérítés engedélyezett mértéke negatív irányban -40 % és 0, pozitív irányban 0-53 % között mozgott, bár a jogalkotó leginkább a 20-as és 40-es számhoz vonzódott.



számjegyű volt az infláció. Másfelől ott van a kiskapuk tömege, amellyel a preferált személyek jóval előnyösebb pozícióba hozhatók. Ezek alkalmazásában azonban alig van tartalmi, és legtöbbször egyáltalán nincs eljárási korlát meghatározva a jogszabályban.<sup>13</sup> A döntés a politikai kinevezett vezető önkényére van bízva.

### A köztisztviselő felmentése

Mindazon okok miatt, amelyekért a vállalati szférában elbocsátják a dolgozót, a magyar köztisztviselőt is el lehet bocsátani. Így átszervezés, a szerv, vagy szervezeti egység megszűnése, az adott funkció, munkakör megszűnése, csoportos létszámleépítés miatt is elbocsátható a köztisztviselő. Ez éles ellentétben áll a zárt közszolgálat elveivel, amelyben a köztisztviselő lényegében elmozdíthatatlan. Sőt, nemzetközi összehasonlításban azt találtuk, hogy a magyar szabályozás kisebb védelmet nyújt a felmentéssel szemben, mint a legtöbb európai nyílt rendszer. Ez az állapot a törvény megszületésétől 2010-ig folyamatosan fennállt. Ezután a helyzet jelentősen rosszabbodott. A felmentés szabályai a munkavállalókra vonatkozó általános szabályoknál is több ponton rosszabbá váltak, előbb azzal a példátlan szabállyal, amely a köztisztviselő indoklás nélküli felmentését tette lehetővé – némi alkotmánybíróvási asszisztenciával közel egy évig –, majd azzal, hogy a köztisztviselő méltatlanná válás és bizalomvesztés címén is elbocsátható. Utóbbi tartalmilag ugyanúgy kiüresíti a bírósági jogorvoslat lehetőségét, mint a korábban kifogásolt megoldás. Összességében nincs szinte semmi, ami a köztisztviselő önkényes eltávolítását akadályozná. Ezt támasztja alá Demmke – Moilanen elemzésének 31. táblázata (2010: 178) is. Az elvileg szóba jöhető hét felmentési ok közül Magyarországon öt létezik, amellyel Románia után a második legmagasabb számot produkáljuk.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Leggyakrabban alkalmazott ilyen korlát a szervezet létszámának százalékában adja meg a kivételes elbírálás lehetőségét. Jellemző lehet a személyi bér 'korlátozásának' e módja. A jogszabály 1992-es elfogadásakor a személyzet 5 %-ában állapította meg e korlátot, amelyet 1996-ban 20 %-ra, majd 1998-ban 40 %-ra (Sic!) emelt.

<sup>14</sup> Megjegyzendő, hogy kutatás még a 2010-es változások előtt készült és az egyes államok, így a magyar minisztérium önbevallásán alapszik. A két hiányzó ok az „egyéb”, valamint a „gyenge teljesítmény”. Utóbbi a magyar rendszerben nemcsak, hogy létezik, de azt már egyetlen negatív minősítés is megalapozza. A legtöbb, egyébként nem-karrierrendszerű országban ennél kevesebb vagy ugyanennyi lehetséges felmenési ok van. Így pl. a nyitott, ún. állásrendszer mintaországokban, Svédországban csak 3, az Egyesült Királyságban 5 ilyen ok van.

*Összességében tehát, a hazai szabályozás kimutathatóan az egyik legnyíltabb a modern világban, illetve Európában. Ezt lényegében valamennyi, nemzetközi összehasonlítás megerősíteni látszik.<sup>15</sup>*

### **Állandó és változó elemek**

A nemzetközi szakirodalom túlnyomó, a hazai szakirodalom jelentős része azonban *hosszú ideig „problémás” zárt rendszerként tekintett a magyar szabályozásra*, és az 1992-es törvény elfogadásának körülményei, valamint a preambulum is egyértelműen egy zárt rendszer létrehozásának szándékát sugallták – a szocialista zsákmányrendszerrel szemben. Sőt, a jogszabály felépítése is a zárt rendszer sugallta. Minden fontos közszolgálati alrendszer szabályozásra került, s a szabályozás meglehetősen terjedelmes, részletes is volt.

Ellentmondás volt a törvény által sugallt kép (ti., hogy zárt rendszerű szabályozás), és az e dolgozatban bemutatott, valós helyzet (ti., hogy ez egy rendkívül nyílt rendszerű szabályozás) között. Nem foglalkoztam részletesen az ellentmondás okaival. Sejthető azonban, hogy itt a kultúrában kódolt ideál (amit az EU csatlakozásunk kapcsán közvetített elvárása is erősített), és az objektív gazdasági, társadalmi lehetőségek, valamint a hivatali és politikai kultúra mindennapi megnyilvánulásai közötti feszültségről van szó.

Egyfajta *bizonytalanság figyelhető meg mindvégig a zárt és nyitott rendszer közötti választásban*. Többen amellet érvelnek, hogy a közszolgálati szabályozást a teljes koncepciótlanság jellemzi. A közszolgálati stratégia, illetve koncepció hiánya, az említett doktori értekezések (Hazafi s.a., Linder: 2010) konklúziójának is meghatározó eleme. Némi szarkazmussal, úgy is fogalmazhatnánk, hogy koncepció nem volt, ám az gyakran változott, általában a pillanatnyi politikai igények, valamint a tárcák bürokratikus nyomásgyakorlása okán. Alighanem ezzel is függ össze a változtatások rendkívüli gyakorisága. A DVD jogtár a Köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 94 állapotát rögzíti, az új törvény hatályba lépéséig. Ez éves átlagban több mint négy (két-háromhavonta egy) módosítást jelent, csak magán a törvényen. E módosítások tartalmilag is jelentősek voltak. Érintették pl. a köztisztviselők köré. 2001-ben a négy osztályból kettőt kiszerveztem, majd

---

<sup>15</sup> Így az OECD részben már említett kutatásai, valamint a rendszeresen kiadásra kerülő, és a közszolgálatnak általában önálló fejezetet szentelő „Government at a Glance” kiadványok. Hasonlóképpen a szintén említett: DEMMKE – MOILANEN (2010) kötet is.

nem sokkal később egyet vissza. Miközben hosszas, bár sikertelen törekvés volt tapasztalható egy egységes, a hivatásos állományt, közalkalmazottakat, stb. is magában foglaló kódex kialakítására, végül a korábbi egységes köztisztviselői kategóriát is megbontó törvényi szabályozás született 2010-ben. Mindeközben számos új jogintézményt vezettek be, stb.

A történeti folyamatot elemezve folyamatos *diszkrepanciát érzékelünk*. Egyfelől érzékelhető ez a *nemzetközi trendek és a hazai szabályozási irányok folyamatos ellentmondásában*. A Ktv. 1992-es elfogadásakor a nemzetközi tendenciát a zárt közszolgálat merevségének lebontására irányuló törekvések jellemezték az Új Közmenedzsment (NPM) hatására, miközben a törvény épp egy zárt rendszer kiépítését célozta. A deklarált szabályozási célok 2006-tól változtak meg, az NPM irányt jellemző ideológia irányában. Ekkorra a szakirodalomban az NPM-el kapcsolatos kritikai hangok már egyértelműen túlsúlyban voltak, a gyakorlatban a megoldások nem váltották be a hozzájuk fűzött – talán túlzó – reményeket. A 2008-ben kitört gazdasági válság pedig az NPM ideológiai alapjait ásta alá, úgy, hogy az a megközelítés, mint követendő minta néhány hét alatt eltűnt a szakmai közbeszédből. Összegezve: a deklarált hazai irányok, talán a lassú mintakövetés miatt, folyamatosan szembe menni látszanak a nemzetközi tendenciáknak.

Folyamatos *ellentmondás van a deklarált célok, és a tényleges szabályozás, illetve gyakorlat között is*. Míg 2006-ig a deklarált cél a zárt rendszerű közszolgálat megvalósítása volt, ez egyfelől soha nem valósult meg, másfelől jogszabály-változtatások inkább ennek ellenében hatottak: egyre több, sajátos bérezést és előmenetelt lehetővé tévő új intézmény jelent meg, bevezetésre került a kifejezetten az NPM-hez kötődő teljesítményértékelés, és arra alapozott széleskörű béreltérítés, ráadásul nemzetközileg szinte példa nélküli módon a közszolgálat egészére nézve. 2006-tól ezzel szemben a zárt rendszer merevségének oldása vált a deklarált céllá. Ehhez képest éppen ez az az időszak, ami a zárt rendszer számos, folyamatosan fennálló hiányosságát pótolta. Ekkor, rövid időre, került a törvénybe a kiválasztás feltételeként az előzetes vizsga letétele, az általánosan kötelező pályáztatás, a kiválasztás részben központosított rendje, részletes szabályozásra került a teljesítményértékelés, törekvések történtek a – korábban nem funkcionáló – tartalékállomány tényleges működtetésére, stb. E tekintetben talán elmozdulásként érzékelhető a 2010 utáni időszakban. Úgy tűnik az új szabályozás – legalábbis szabályozástechnikailag – kísérletet sem tesz a direkt politikai befolyás tényének elleplezésére, hanem azt viszonylag nyíltan felvállalja.

A fentiekkel is összefüggésben sajátosan alakul a *változás és stabilitás viszonya*. Miközben a törvény folyamatosan változik, számos jellemző meglehetősen állandó-

*nak tűnik.* Ilyen általános, a zárt rendszert alapjaiban aláásó jellemzők pl. a kiválasztás szabályozatlansága, a felmentés lehetőségének rendkívül széles volta, vagy a normál bértáblától való eltérés lehetőségének folyamatos fenntartása. *Úgy tűnik tehát, hogy a stabil elemek egy része azért marad változatlan, sőt változtathatatlan, mert az nagyon is fontos funkciót tölt be. Nevezetesen ezek az elemek teszik lehetővé a direkt politikai befolyás és beavatkozás érvényesítését. Más elemek pedig éppen azért maradnak változatlanok, mert nem töltenek be tényleges funkciót.* Ilyen pl. a minősítés intézményének folyamatos megtartása (a teljesítményértékelés, majd a kompetencia-értékelés bevezetése után is, lényegében változatlan tartalommal), hiszen ennek az intézménynek soha, semmilyen érdemi funkciója nem volt, viszont jól mutat. Ilyen volt a kiválasztás és felmentés, hosszas és részletes szabályozása, anélkül, hogy ezek valódi tartalommal bírtak volna (pl. garanciát jelentettek volna az elbocsátással szemben). Ilyen az előmeneteli- és bér-tábla lényegében változatlan fennmaradása, miközben tucatszám módja van az ilyen módon egységesített bérezés megkerülésének. Ezek az intézmények azért maradhattak stabilak, *mert, miközben szimbolikus jelentőségük van (tipikusan a zárt rendszer létét sugallják), tényleges hatásuk, funkciójuk nincs.*

Így tekintve a közszolgálati szabályozás stabil elemeire a jogszabály sajátos kettős funkciója sejlik fel. Ám ebben a képben *a jogi szabályozás egy furcsa, fordított szerepe jelenik meg.* Jogszabályra akkor és azért van szükség, ha a társadalmi szereplők magatartását valamiképpen korlátozni kívánjuk, azt akarjuk – általában a köz érdekében – elérni, hogy másként cselekedjenek, mint azt tennék saját akaratukból. Itt azonban azt látjuk, hogy a stabilnak mutatkozó szabályok nem korlátoznak, hanem épp ellenkezőleg: lehetővé teszik, megengedik a politikusnak azt, amit tenni szeretne – még ha az a közérdek szempontjából kifejezetten rossz is. Ezek a *szabályok tehát nem korlátoznak, garantálnak, viszont ténylegesen működnek.* A stabil szabályok *másik része,* amelyek úgy tűnhetnek, hogy korlátoznak, garantálnak, valójában nem teszik ezt, hanem csak a látszatot teremtik meg. Ha úgy tetszik: *korlátoznak-garantálnak, de nem működnek.*<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Konkrét jogintézmények kapcsán arra is utaltam, hogy a szabályozás egyes pontokon kifejezetten abszurd. Különösen ilyen a bértáblának a poszt helyett a személyhez történő igazítása. Ilyen a minősítés – itt részleteiben be nem mutatott – szabályozása, amely nem a személyzeti döntéseket köti a minősítéshez, hanem a minősítést a döntéshez. Ilyen a vezetői bérezés abszurd rendje, amelyben a vezető kétszer részesül díjazásban, azért mert vezető. Ilyen a lemondásra vonatkozó általános kéthónapos határidő, amely lehetetlenné teszi a távozó köztisztviselő megfelelő pótlását. Jellemző, hogy amikor ez a kérdés felvetődött, akkor nem ezt a kérdést szabá-

### **A brief English summary**

The paper provides an analysis of the Hungarian civil service system (hereinafter: CS). Both the legal text of relevant laws and the practice of executing them are examined. Findings are compared to the career or merit system as an ideal type. Though in the contemporary literature typically the “position system” appears as an opposite pole to the career system, I argue that in Hungary – and presumably for post-communist countries generally – the relevant counterpart in the dichotomy is rather the spoils system. Political power holders generally, and politicians individually strive to build a system of patronage and clientele based on personal relationships, as they do not trust institutions.

Analysis of the ‘old’ Civil Service Act of 1992 and the new one of 2011 and their amendments reveals that, unlike the declared intention of those who drafted and adopted these pieces of regulation, and contrary to the promise of the preamble of the Act, it does not meet the standards of a career system law. On the contrary, most legal institutions are either missing or regulated according to the logic of a position based, or simply a spoils system. To mention but a few crucial characteristics of the regulation that underline this statement:

- The system is largely decentralized. CS decisions are entrusted to “heads of offices”, who are clearly political appointees. These persons are appointed by a minister, or the prime minister, or the mayor at municipalities; they can be dismissed any time without explanation by the same persons who also exercise the “employer’s rights” over them.
- The selection process of civil servants is practically not regulated but left to the arbitrary decision of the above mentioned “heads of offices”. Selection criteria, if any at all, are vaguely defined. Any level and type of position can be filled in by candidates outside CS. Seniority is hardly a criteria to any position.
- Career and remuneration is surprisingly strictly determined by the law. Wage depends on the pay table and reflects solely formal education and seniority. However, besides this “main staircase” there are several other career channels named but hardly regulated in the laws. E.g. the personal pay, advisory and titular positions, promotion to managerial position, performance pay. These “legal institutions”, with their formally un-

---

lyozták másként, úgy hogy a működés folyamatosságát biztosítani lehessen, hanem ez a rövid határidő szolgáltatott indokot a felmentési idő megrövidítésére.

institutionalized nature provide, again, a wide range of opportunities for arbitrary decisions.

- The Hungarian civil servant may be laid-off for basically the same reasons for which a private company lays-off its employees. After 2010 the position of a civil servant has been further deteriorated.

Briefly, the analysis proves that the law is not able to prevent clientelism, nepotism or patronage. Rather it provides legal loopholes or even explicit measures allowing these practices.

Whereas the Act has been changed several times (roughly in every two-three months), these spoils system features remain quite consistent. Historical analysis also reveals a constant discrepancy between the declared goals and the real nature of the regulation, as well as between the international mainstream tendency and the Hungarian one. While the law intended to create a career system, apparently, it rather served as a framework for a spoils system. In the 2006-2009 period a set of significant changes were introduced with the declared goal of “loosening” the strictness of the career system, according to the prescription of the – by that time, somewhat “out fashioned” – New Public Management. However, exactly these amendments were the only ones so far, that resulted in strengthening the career element of the Hungarian CS laws. (E.g. open advertisement of vacancies, introduction of a centralized and objective selection process.)

Attempts were made in order to hide the tension between the declared goal of the law and its real nature by employing the specific strategy of “symbolic law-making”. This phenomenon requires and is worth of further intensive research.

### **Hivatkozott irodalom**

BEKKE, Hans – PERRY, James L. – TOONEN, Theo (eds.) (1996): *Civil Service in Comparative Perspective*. Bloomington, In: USA: Indiana University Press

BEKKE, Hans – VAN DER MEER, Frits (2000): *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham (UK), Edward Elgar

DEMMKE, Christoph (2004): *European Civil Services between Tradition and Reform*. Maastricht, EIPA

DEMMKE, Christoph (2005): Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Who Are the Civil Servants – And How? Maastricht, EIPA

DEMMKE, Cristoph – MOILANEN, Timo (2010): Civil Service in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. Frankfurt am Main, Peter Lang

DERLIEN, Hans-Ulrich – PETERS, Guy B. (2008): The State at Work. Public Sector Employment in Ten Western Countries (Vol. 1-2) Edward Elgar

FALKNER, Gerda and TRIEB, Oliver (2008): Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States. Journal of Common Market Studies 46(2), 293-313.

FICZERE Lajos (szerk.) (1998): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Budapest, Osiris

FÖNYÖ Gyula szerk. (1980): A közigazgatás személyi állománya. Budapest, KJK

GAJDUSCHEK György (2008): Közszołgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. Budapest, MKI-KSZK

GAJDUSCHEK György (2011): A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése. Ph.D. értekezés Kézirat, Pécsi Egyetem ÁJK Doktori Iskola

GAJDUSCHEK György (2012): A Magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. Politikatudományi Szemle XXI/4 pp. 29-49.

HAZAFI Zoltán (s.a.): Közszołgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda). Kézirat: (phd értekezés) Pécs, Pécsi Egyetem ÁJK

LINDER Viktória (2010) Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. Kézirat: Ph.D. értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem ÁJK

LÖRINCZ Lajos (2007): A közigazgatás alapintézményei. Budapest, HVGORAC

OECD, 2004. Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management. GOV/PGC/HRM 2004. 3FINAL

OECD (2008): The State of Public Service. Paris, OECD

SZAMEL Lajos (1980): Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása. In: Fonyó 1980

SZAMEL Lajos (1998): Közszolgálati jog, a közigazgatás személyzete. In: Ficzer Lajos (szerk.) (1998): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Budapest, Osiris



**Hajas Barnabás**

*adjunktus*

*Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar*

## **JELENTÉKTELEN HIBÁBÓL TÖMEGES ALAPJOGI SÉRELEM?**

### **Alapjog-barát jogalkalmazás lehetőségei a tömegrendezvények kezelése során**

A gyülekezési jog kutatása során számos esetben találkoztam olyan kérdésekkel, amelyek megválaszolásához több tudományág eredményeinek szintetizálására volt szükség. Kutatásom arra a kezdetben nem várt eredményre vezetett, hogy a gyülekezési jog magyarországi gyakorlatának zavarai túlnyomó részt nem szabályozási hiányosságokra vezethetők vissza, hanem jogalkalmazási „tévutaknak”, illetve megdönthetetlennek tűnő tévhiteknek, vagy jogértelmezési nehézségeknek köszönhetők. Azt tapasztaltam, hogy sem a rendőrségi, sem pedig a bírósági jogalkalmazás nem tett kísérletet az alkalmazott jogszabályok – akár csak nyelvtani interpretációján túlmutató – értelmezésére, hanem valamennyi bonyolultabb jogeset megoldása helyett a szabályozás hiányosságára hivatkozott.

Álláspontom szerint két, csak látszólag gyökeresen eltérő út áll a gyülekezési jog fejlődése előtt. Az egyik – talán a könnyebbnek tűnő – megoldás egy teljesen új gyülekezési törvény megalkotása, a másik pedig a Gytv. néhány rendelkezését érintő módosítása és kiegészítése. Úgy vélem, hogy a magyar gyülekezési jog megújításának kulcsa nem az új szabályozásban, hanem egy megújuló, és a jelenleginél következetesebb jogalkalmazási gyakorlatban keresendő. Meggyőződésem ugyanis, hogy a gyülekezési jog gyakorlása, különösen pedig a gyülekezési jog békés jellegének biztosítása más szemléletű fellépést kíván a rendőrségtől.

Többször tapasztaltam, hogy a rendőrség, vagy egy-egy meghallgatott rendőr egy ombudsmani vizsgálat során, illetve a jelentésre adott válaszában arra hivatkozva vitatta az alapjogi visszasság megtörténtét, hogy csak egy „rendőrszakmai”, vagy „intézkedéstaktikai” hiba történt, esetleg az intézkedő rendőrök egyszerűen rosszul (szakszerűtlenül, vagy jogszerűtlenül) intézkedtek. Pedig nehezen képzelhető el olyan, hatóságok eljárásával összefüggésben keletkező alapjogi sérelem, amely ne

lenne egyúttal közigazgatási hibaként is leírható. Mindazon esetekben tehát, amikor nem megfelelően, vagyis nem az alapvető jogokra figyelemmel kerül sor a rendőri intézkedésre, az intézkedés jogszerűségének kérdése is felvethető.

Egyszerűbben fogalmazva: az a körülmény, hogy valamilyen intézkedés megtételére a rendőrségnek hatásköre van, nem jelenti sem azt, hogy az adott intézkedést alkalmazni kell, de azt sem, hogy az adott intézkedés szükségképpen jogszerű is egyúttal, vagyis a formálisan jogszerű intézkedés is okozhat visszásságot, ha az alapjogi követelményeket az intézkedő rendőr nem érvényesíti.

Indokoltnak tartom ezért a gyülekezési jog érvényesülésével kapcsolatos gyakorlati példákon szemléltetni, miként vezethet csaknem szükségszerűen több személyt érintő alapjogi sérelemmé akár egy még oly ártatlannak tűnő hiba. Ezen túlmenően – a nemzetközi összehasonlítás és a társtudományok eredményeit felhasználva – a hasonló helyzetekre adható, a korábbi megoldásoknál hatékonyabb, mégis az alapvető jogok érvényesülését jobban elősegítő lehetséges válaszokat is bemutatom. Mindenkinnek alapvető érdeke fűződik ugyanis ahhoz, hogy a rendőr intézkedése során az alapvető jogok érvényesülését is szem előtt tartsa.

### Alapjog-barát tömegkezelés elméleti alapjai

2010-ig a rendőrség kifejezetten nagy rendőri erővel, minden esetben kordonok között, bevetési öltözetben, testpáncélban, protektorokkal, sisakkal, pajzzsal felszerelt rendőrökkel, vízágyúkkal készült csaknem valamennyi kormányellenes tüntetésre, amelyek nem ritkán tömeges előállításokba, tömegoszlatásba, vagy éppen a rendőrséggel való összecsapásokba torkolltak, melynek során a rendőrség csaknem valamennyi kényszerítő eszközét felvonultatta, 2010-ben és 2011-ben azonban – néhány rendezvény kivételével – mindezen eszközét nélkülözte.

Korábban a rendőrség ún. magas profilú tömegkezelést (high profile crowd policing) folytatott.<sup>1</sup> A magas profilú tömegkezelés sajátossága, hogy az adott feladat biztosítását áthatja a „több jobb” szemlélet, és a rendőrség tevékenysége során létszámbeli és technikai fölényt mutat a tömeggel szemben. Leegyszerűsítve azt is

<sup>1</sup> A magas profilú tömegkezelésről bővebben ld. In: GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. *Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja*, 2011. 39-50.<sup>2</sup> Bővebben LE BON, Gustav 1895-ben megjelent, és talán az egyik leggyakrabban idézett műve: *Psychologie des foules* (Magyarul „A tömegek lélektana” címmel 1913-ban a Franklin Társulatnál jelent meg először); ld. még MARTIN, Everett D.: *The Behaviour of Crowds*. London, Ernest Benn, 1920. 105.

mondhatnánk, hogy ez a tömegkezelés hagyományos, klasszikus útja: a tüntetők a rendőri erők látványától vagy jobb belátásra térnek, vagy pedig a rendőrség rendelkezésre álló eszközök alkalmazásával – elvileg a fokozatosság követelményének figyelembevételével – a tömeget feloszlatja. A magas profilú tömegkezelés tehát jellemzően egyirányú kommunikációra épül (ti. a biztosítás parancsnoka adott esetben a tömeget is felszólítja), és reaktív, mert a tömeg viselkedéséhez igazodik, azt követi, illetve arra reagál. Ha azonban a rendőrségnek nem sikerül a főlényt megszereznie, a feladat megoldása sem lesz sikeres.

Az eredendően esztelen, céltalan, agresszív tömeg képe mintegy százhusz éves gyökerekre<sup>2</sup> és legalább nyolcvan éves múltra tekint vissza, és nélkülözi azokat a tudományos eredményeket, amelyek ezt legalábbis differenciálnák.

A hetvenes-nyolcvanas évek óta a társadalmi identitás-kutatás hagyományosan elutasítja azt az elméletet, hogy az emberek csak egy személyes identitása lehet, hanem azt állítja, az identitást egy olyan rendszernek kell tekinteni, amelynek különböző elemei határozzák meg az adott személy viselkedését a különböző helyzetekben. Természetesen a személyes identitás is meghatározó annyiban, hogy mi tesz minket egyedivé, másoktól különbözővé. Máskor azonban úgy gondolunk magunkra, mint egy csoport tagjára (magyar vagyok, köztisztviselő vagyok, katolikus vagyok, környezetvédő vagyok, stb.), és hogy ez a tulajdonság teszi a csoportot egyedivé, más csoportoktól különbözővé. Ez pedig a szociális identitásunk. Pszichológiailag a személyes identitásról a szociális identitásra váltás az, ami lehetővé teszi a csoportként viselkedést.<sup>3</sup>

Emellett külföldi kutatások támasztják alá, hogy a tömeg gyakran épp a rendőrökkel való találkozás nyomán válik erőszakossá.<sup>4</sup> Erre a jelenségre pedig nem

---

<sup>2</sup> Bővebben LE BON, Gustav 1895-ben megjelent, és talán az egyik leggyakrabban idézett műve: *Psychologie des foules* (Magyarul „A tömegek lélektana” címmel 1913-ban a Franklin Társulatnál jelent meg először); ld. még MARTIN, Everett D.: *The Behaviour of Crowds*. London, Ernest Benn, 1920. 105.

<sup>3</sup> TURNER, John. C.: Towards a Cognitive Redefinition of the Social Group. In: TAJFEL, Henry (ed.): *Social Identity and Intergroup Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 15-40. Világos, hogy egy katolikus tömeg értékei és normái nagyon eltérőek lesznek a futbalszurkolók tömegének, a környezetvédők tömegének, vagy más tömegnek az értékeitől és normáitól. Mi több, ugyanaz a személy tagja lehet a különböző csoportoknak – katolikus labdarúgó szurkoló és környezetvédő egyszerre –, ezért saját viselkedése attól függően fog változni, hogy melyik csoporttagsága a leginkább releváns az adott kontextusban.

<sup>4</sup> Ld. ADANG, Otto: Initiation and escalation of collective violence: a comparative observational study of protest and football events. In: MADENSEN, Tamara D. – KNUTSSON, Johannes. (eds): *Preventing Crowd Violence*. Criminal Justice Press, Monsey, NY 2010.

lehet az a megalapozott válasz, hogy a jogszerűen intézkedő rendőrök megjelenése nyomán a tömeg nem válhat agresszívvé, mert egyfelől legalábbis felületes kezelése a problémának, másfelől pedig a tapasztalat egész Európában mást mutat.

A külföldi rendőrségek – és a 2012-2013-as diák-, illetve ellenzéki tüntetések rendőri kezelése alapján úgy tűnik, hogy egyre inkább a magyar rendőrség is – a tömegkezelés középpontjába a nem hagyományos eszközöket állítja, stratégiájuk és taktikájuk kialakítása során a legfrissebb társadalomtudományi kutatások eredményeire támaszkodnak, melyek alapján a tudásalapú tömegkezelés legfontosabb elemei az oktatás (képzés), a facilitáció, a kommunikáció, és a differenciálás.

Elengedhetetlen, hogy azok a rendőrök, akik tömegrendezvényeket biztosítanak, megismerjék az egyes – különböző társadalmi identitású – csoportokat, és megértsek azok értékeit, céljait, belső normáit, más csoportokhoz való viszonyukat, lehetséges interakcióikat, számukra szimbolikus jelentőségű helyeket, időpontokat, eseményeket, esetleg tárgyakat. Igaz ugyan, hogy a bűnügyi információk alapján – hazánkban is – egyre többet lehet tudni az egyes „főkolomposokról”, arról, hogy részt vesznek-e az adott eseményen, és terveznek-e esetleg valamit. Nem világos azonban, hogy miként tudnak ezek a személyek gyűjtő hatást gyakorolni a tömegre. Elengedhetetlen társadalmi identítások megértése az adott tömegen belül, meg kell tudni, hogy melyek a csoport céljai, miként kívánja ezeket elérni, milyen rendőri intézkedések azok, amelyek ellenszenvet, esetleg erőszakot váltanak ki belőle.

A tömeggel szemben általában, de különösen olyan esetekben, amikor valamilyen konfrontáció figyelhető meg, a rendőrségi fellépés abból az előkérdésből indul ki, hogy miként állítható meg a tömeg abban, hogy azt tegye, amit tenni akar. Pedig hatékonyabb lehet, ha a tömeget a cél elérésében nem megakadályozni, hanem facilitálni törekszik a rendőrség. A facilitációnak pedig a rendezvény minden szakaszában át kell hatnia a rendőrség munkáját. Így egy tüntetés előkészítése során azonosítani tudja a tömeg tagjainak a legitim célját, egyúttal pedig átgondolható, hogyan lehet a legjobban megszervezni a biztosítást annak érdekében, hogy azok teljesülhessenek. Ha a szervezők valamely kérésének mégsem lehet eleget tenni, nem elegendő egyszerűen azt elutasítani, hanem a negatív válasz helyett pozitív és kreatív hozzáállással segíteni kell célok megvalósulását. Amennyiben viszont a rendezvény erőszakossá válása vagy ennek veszélye arra kényszeríti a rendőrséget, hogy korlátozza a tömeget, különösen fontos, hogy egyértelműen jelezzék, miért volt szükség ezekre, és melyek lehetnek az alternatív eszközök, amelyek révén legitim célok mégis teljesülhessenek.

Amikor elérhető közelségbe kerül a rendezvény békés jellegének elvesztése, jön el az a pont, amely egyértelműen jelzi, hogy a rendőrség támogatja ugyan a ren-

rendezvény szervezőjét legitim céljának elérésében, azonban az erőszak éppen ezt veszélyezteti, így világossá tehető az eskaláció és deeskaláció közötti különbség. Ennek előfeltétele azonban, hogy a rendőrség ne pusztán facilitáljon, hanem hogy ezt a törekvését az adott tömeg is lássa.

A tömegkezelés egyik paradoxonja, hogy a konfliktusos helyzetekben – még ha az adott csoport kevésbé is bízik a rendőrség által elmondottakban – egyre fontosabbá válik a tömeggel való kommunikáció. Ennek során pedig nem pusztán az fontos, hogy a rendőrség „mit”, hanem hogy „hogyan” kommunikál.

A „hogyan” kérdésének két összetevője van. Az egyik, hogy a rendőrség kivel kommunikál. Az a legjobb, ha az adott személyben megbíznak és elismerik az egyes csoportok a tömegben, sőt lehetőleg „közülük való”. Előfordulhat, hogy lehetetlen megtalálni azokat a személyeket, akiket mindenki elfogad, de nagyon fontos, hogy nem lehetnek „önjelöltek” vagy a hatóságok által kijelölt kapcsolattartók. Helyettük az adott tömeg meghatározó csoportjait képviselőre van szükség. Nem újdonság a „közösségi közvetítők” bevonása a folyamatba, azonban korábban kizárólag az erőszak kitörésének megakadályozásának fázisában működtek csak közre. Indokolt azonban a sokkal aktívabb, az eseményeket megelőzően, az esemény alatt az erőszak kialakulásának megakadályozásában való együttműködés. Németországban és Svédországban a nagyobb rendezvények rendezői kifejezetten kiválasztanak ilyen személyeket arra, hogy a rendőrséggel egyeztessenek.

A „hogyan” másik eleme alapvetően technológiai kérdés. Nem eléggő ugyanis az üzenetet az említett kapcsolattartókkal közölni, hanem annak ténylegesen el is kell jutnia a tömeg tagjaihoz. Mindez a rendezvény előkészítésének kezdetétől a rendezvényt követő időszakig, különös jelentőséggel bír. Itt kitüntetett szerepe lehet az internetnek (különösen a közösségi oldalaknak, mint a facebook és a twitter),<sup>5</sup> de a rendezvény helyszínén különböző audiovizuális eszközöknek (kivetítők, hangosítás) is. Meg kell jegyezni, hogy különös súlya lehet a rendőrség non-verbális kommunikációjának is: miként biztosítja a helyszínt, milyen erőket vonultat fel stb. Ezek gyakran akaratlanul, de mindenképp gyorsabban jutnak el a tüntetőkhöz.

Végül pedig talán a legfontosabb, a differenciálás kérdése: a tömeg nem homogén, nem minden tagja egyformán erőszakos. Így az erőszakossá váló tömeggel szemben is differenciált fellépésre van szükség, az erőszakos csoportokat el kell szigetelni a békés tömegtől. Végletekig leegyszerűsítve a differenciálás nem egy-

---

<sup>5</sup> A londoni Metropolitan Police CO11 részlege nemcsak követi a tüntetőket a twitteren folytatott kommunikációját, hanem annak aktív részese is, folyamatosan tájékoztatja a közösséget a rendőrség tömegkezelési tevékenységéről, intézkedéseiről.

szerűen egy címke, hanem egy olyan szempont, amelyet be kell építeni minden stratégiai és taktikai döntésbe, a képzésbe, és a tervezésbe is.

### **Valóban csak rendőrszakmai hiba?**

A következőkben néhány, a rendőrség tömegkezelési gyakorlatát éveken keresztül jellemző hibát mutatok be. Ezekben az esetekben könnyen felismerhető a hibás fellépéstől a természetes személyek nagyobb csoportját érintő sérülésig vezető út.

#### ***1. Ellentétes érzelmű tömegek, ha találkozhatnak***

**A)** 2008. szeptember 20-án, Budapesten a Bibó István Közéleti Társaság, a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom (HVIM), valamint az Országos Cigány Önkormányzat (ÖCO) tartott felvonulást. A Bibó István Közéleti Társaság nevében bejelentett, Magyar Demokratikus Charta elnevezésű rendezvény a Clark Ádám tér – Széchenyi István Lánchíd – Roosevelttér – Akadémia utca – Kossuth Lajos tér útvonalon zajlott. Ezzel részben párhuzamosan folyt az Országos Cigány Önkormányzat nevében az Olimpiai parkba bejelentett rendezvény, amely 14.02 órakor kezdődött, és 14.53 órakor a rendezvény résztvevőinek vonulásával folytatódott. A menet 15.21 órakor érkezett a Roosevelttérre.

A Demokratikus Charta elnevezésű rendezvény 14.17 órakor kezdődött. A Clark Ádám térről a menet Gyurcsány Ferenc miniszterelnök vezetésével 15.10 órakor indult el, és 15.21 órakor érkezett a Roosevelttérre, majd az OCÖ rendezvényének résztvevőivel közösen folytatták a vonulást. A Magyar Demokratikus Charta és az OCÖ immár közös menete 16.00 órakor érkezett meg a Kossuth térre, ahol a rendezvény statikus része 16.05 órakor kezdődött, és a miniszterelnök beszédének befejeztével 17.43 órakor véget ért. A résztvevők jelentős része ezután indult el a rendezvény helyszínéről.

Annak ellenére, hogy a szervezők a színpadi kivetítőkön megjelenítették ugyan az elvonulás irányát a résztvevők közül sokan tanácstalanul keresték a megfelelő útirányt. A rendezvény szervezői az elvonulás ajánlott irányáról szóban nem adtak tájékoztatást, így számottevő létszámban indultak el a résztvevők a Nádor utca irányába, majd onnan az Arany János utcán át a Bajcsy-Zsilinszky út felé. (A Nádor utca közvetlenül határos a Szabadság térral, az Arany János utca pedig a Szabadság térhez legközelebbi párhuzamos utca, a Bajcsy-Zsilinszky utat pedig felvonulásához igénybe vette a HVIM.)

A HVIM nevében bejelentett rendezvény a Hősök terén 15.23 órakor kezdődött, és statikus rendezvény-elemeket (beszédok és koncertek) követően a résztvevők 16.57 órakor a bejelentésnek megfelelően az Andrássy úton az Oktogon – Bajcsy-Zsilinszky út – Bank utca – útvonalon elindultak a Szabadság térre. A menet 17.50. körül érkezett a Bajcsy-Zsilinszky útra, ahol több, a Magyar Demokratikus Charta, illetve az OCÖ rendezvényről távozó személyt is láttak. A Nádor utca Szabadság térrel érintkező részén ekkor azt láttam, hogy a felállított kordonok ellenére a zárás végrehajtó rendőri csapaterő a Szabadság térről távozókat, valamint a Nádor utcából a Bajcsy-Zsilinszky út felé tartókat egyaránt átengedte, lehetővé téve a különböző rendezvények nyilvánvalóan ellentétes érzelmű résztvevőinek keveredését. A felállított rendőrök egy megyei rendőr-főkapitányság állományába tartoztak, és nem rendelkeztek helyismerettel: hiába hallották a rádióban, hogy a HVIM felvonulás már a Bank utcában van, nem tudták, hogy az mindössze néhány száz méterre, a tér túlsó oldalán van. A BRFK helyszínre érkező munkatársainak határozott fellépését követően végül megtörtén a zárás, így a további keveredésre ezután már nem került sor.

A térben és időben egymáshoz közel rendezett demonstrációk esetében az objektív intézményvédelmi kötelezettségének akkor tesz eleget az állam, ha valamennyi rendezvény zavarásmentes lebonyolításának feltételeit biztosítja. Ennek során meg kell próbálni a demonstrálókat és az ellenvéleményt megfogalmazókat egymástól fizikailag is elkülöníteni. Törekedni kell pl. arra is, hogy az egyes ellentétes nézeteket valló csoportok egymástól lehetőleg „dobástávolságon” kívül kerüljenek. A gyülekezési jog esetében az állami intézményvédelmi kötelezettség a rendezvényről szervezetten távozók védelmére is kiterjed.

A részben térben és időben egymáshoz közel eső, bejelentett rendezvények biztosítása során e követelményeknek nem tett eleget maradéktalanul a rendőrség akkor, amikor az egyes zárásoknál, illetve az érintett területtel közvetlenül határos közterületeken annak ellenére nem akadályozta meg a különböző demonstrációk résztvevőinek közvetlen érintkezését, hogy a biztosítási tervek szerint az egyes rendezvényeket kordonzárással és élőerővel megfelelően elkülönítették volna. A tervezett elkülönítés ugyanis a zárások „eresztése” miatt nem valósult meg.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szerint, ha az ellentüntetők szándéka a másik demonstráló csoport tüntetésének megzavarására irányul, a hatóságoknak kötelessége azok védelme, akik valóban békésen élnek gyülekezési jogukkal. Ugyanakkor az Egyezmény csak a hatóságok által, diszkrecionális jogkörükben megfelelőnek ítélt, a békés célú gyülekezéshez való jog biztosításához szükséges intézkedések megtételére való kötelezettséget írja elő, és nem az ezen intéz-

kedésekkel elérendő eredményt határozza meg.<sup>6</sup> *Ebből pedig az következik, hogy függetlenül attól, hogy a jelen esetben történtek-e fizikai atrocitások, vagy sem, a zárásoknál tapasztalt „átjárási” lehetőség megtartásával a Rendőrség nem tett eleget intézményvédelmi kötelezettségének.*

A rendőrség útján megvalósuló, az élet és testi épség védelmére irányuló állami objektív alapjogvédelmi kötelezettség teljesítése ugyancsak kérdéses azokban az esetekben, amikor az egyes, éppen a tömegkezelési feladat ellátása érdekében lezárt területre illetéktelenek (kutyáját sétáltató férfi, fiatal pár stb.) is bemehetett, sőt, a tömegoszlatás kezdetekor továbbra is ott tartózkodhatott.<sup>7</sup>

**B)** A 2011. évi LMBT-menet alkalmával a tömegben megjelentek külföldi résztvevők is, akiket a rendőrség „osztrák melegjogi aktivistaként” azonosított. Ezek a külföldiek azonban nem az LMBT-közösség közismert jelképeit (pl. szivárványzászló) használták, hanem az antifasiszták vörös-fekete zászlóival vettek részt a rendezvényen. Mindaddig, amíg felvonulás nem ért az Alkotmány utcáig, ahol a Kossuth téren – a menettől kordonnal elválasztva – radikális jobboldali ellentüntető gyülekeztek, ennek nem volt jelentősége. Ekkor azonban a biztosításban közreműködő rendőrök, és a szervezők által felkért biztonsági személyzet legnagyobb meglepetésére a külföldi tüntetők egyenes a kordonhoz mentek, ahol a rendezők és a rendőrség fellépése akadályozta meg, hogy a kialakuló konfliktus eszkalálódjon. Ezekben az esetekben az alapjogi sérelem megelőzésének a kulcsa a rendőrök megfelelő – helyismeretre, illetve az egyes társadalmi csoportok identitás-elemeire irányuló – képzés lehetett volna.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Plattform „Ärzte für das Leben” v. Austria (Application no. 10126/82, Judgment of 21 June 1988)

<sup>7</sup> Ld. az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 5266/2008. számú ügyben készült jelentését. (A HVIM rendezvénye egyébként röviddel a leírt eseményt követően *elvesztette békés jellegét*, azt a rendőrség jogszerűen feloszlatta.)

<sup>8</sup> Terjedelmi okokból csak utalni szeretnék WADDINGTON, David flashpoint-modelljére, amely szerint – egyebek mellett – a békés jelleg elvesztésének megnő az esélye, ha a tömeget „a demokrácia ellenségének” címkézik, ha a rendőri erők kiképzetlenek, fáradtak, pontos helyismerettel nem rendelkeznek stb. Ehhez képest a tömegrendezvények biztosításában először 2010-ben vált jellemzővé, hogy nem az egyes, helyismerettel egyáltalán nem rendelkező megyei rendőrfőkapitányságok állománya adta a rendőri erők javát. (WADDINGTON, David – JONES, Karen – CRITCHER, Chas: *Flashpoints: Studies in Public Disorder*. London-New York, Routledge, 1989.)



## **2. A 2009. szeptember 5-i budapesti meleg Méltóság Menet biztosításával kapcsolatos kérdések<sup>9</sup>**

A vizsgálat helyszíni tapasztalatai szerint az ellentüntetők hangulata akkor vált kifejezetten ellenségessé, amikor a tömeg mögül, illetve a környező mellékutcákból ún. „mobil csoportok”<sup>10</sup> érkeztek. Az országos rendőrfőkapitány válasza szerint az ellenségessé vált tömeg miatt vált szükségessé a megerősítő erők helyszínre irányítása, azonban a kordonkorlátok mögött, a Készenléti Rendőrség több bevethető százada, valamint több megyei és budapesti század tartózkodott. A biztos kifejezett kérdése ellenére sem kapott arra megnyugtató magyarázatot, hogy a megerősítő erők miért a kordon és a tüntetők között kerültek felállításra. Több megtekintett – rendőrségi, és az interneten hozzáférhető – videofelvétel szerint a tömeg egy része ezt provokációként élte meg. Így az egyik mobilcsoport által készített felvétel szerint az addig viszonylag csendes tömeg „sünözni”<sup>11</sup> kezd. A szírványszínű zászló meggyújtására<sup>12</sup> is éppen a mobil csoportok megjelenését követően került sor.

A vizsgálat során megtekintett videofelvételek szerint a mobilcsoportok érkezését mintegy 10-12 perccel követően (15.50 órakor), csapaterő áll fel a kordon elé (kordon és tömeg közé). Ezt követően mintegy másfél perccel – azóta is ismeretlen okból – az összegyűlt tömeg futásnak ered. Ekkor egy fiatal, védőfelszerelést viselő rendőrnőt elbuktatnak, melynek következtében sisakját és EDR rádió készülékét elveszíti, majd a tömegből egy fekete ruhás, kapucnis férfi fejbe rúgja. A rendőrnő egysége ezt követően – a Gerlóczy utca irányába (több száz méterre a kordon mögött várakozó a tartalék erőktől, mentőautótól) – kimenekíti. A megtekintett felvételek alapján nem lehetett megítélni, hogy miként szakadhatott el egységétől a támadást elszenvedő rendőr.

Egy mobil csoportot a tömegből néhány agresszíven fellépő személy a kordonig szorít vissza, ott egy budapesti század nyújt segítséget nekik. Ezt követően a Match áruház előtt egy ismeretlen személy egy pirotechnikai eszközt hoz működésbe

<sup>9</sup> Ld. az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB 6021/2009. számú ügyben készült jelentését.

<sup>10</sup> Mintegy húszfős, csapatszolgálati tevékenységet ellátó rendőri egységek, amelyek tagjai a vizsgált esetben teljes védőfelszerelésben voltak.

<sup>11</sup> Utalás a 2009. március 15-i állami ünnepségek alkalmával – hibásan – alkalmazott taktikai alakzatra, amelynek hatására a rendőröket sokan éveken keresztül „sün” gúnynéven illették. <http://www.youtube.com/watch?v=QhJF4lhNYSk> (2013. július 15.)

<sup>12</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=uEn5loAIh6E> (2013. július 15.)

(15.53 órakor). Újabb néhány perccel később a Károly körúton összegyűlt tömeget a Dohány utcáig szorították, melynek eredményeként – a videofelvételek szerint – mintegy négy perc alatt a terület csaknem teljesen kiürült, csak a villamosmegállóban és a Városháza parkban maradnak emberek. Később azonban a kiszorított személyek tömegesen szivárognak vissza a Károly körútra!

Míg a magyar rendőrség korábban vitatta, addig a nemzetközi tapasztalatok egyértelműen jelzik: a rendőrség és a tömeg váratlan találkozása könnyen erőszakhoz vezethet.

### ***3. Több emlékezetes esetben pedig a rendőrségi felszólítás volt „hibás”.***

**A)** 2008. április 11-én a Lánchídon, a Roosevelttéren, és a Clark Ádám téren számos más, a Tomcat néven ismertté vált blogger által szervezett demonstrációkon részt nem vevő – főként külföldi turista – is jelen volt. Miközben a Clark Ádám tér felé tartó résztvevők a járdán haladtak, a Rendőrség a hídon mindkét irányban leállította a gépkocsi forgalmat, amelynek következtében sokan az úttesten haladva próbáltak a Clark Ádám térre jutni. Amikor a tömeg egy része már a Clark Ádám téren, egy része pedig még a Lánchídon volt, a Rendőrség – arra hivatkozva, hogy a tüntetés nincs bejelentve – megkezdte a tömeg feloszlátását. Mindhárom felszólítás szerint a helyszínt – az onnan több kilométerre kezdődő – Szentendrei út irányában kellett elhagyni.

A helyszínen nem tapasztaltunk arra utaló körülményt sem, hogy a rendezvény békés jellegét elveszítette volna. A tömegben tartózkodók a Rendőrség felszólításáig abban a feltevésben voltak, hogy bejelentett rendezvényen fognak majd 21 órától részt venni. Az első felszólítás a Clark Ádám tér azon részéről, ahol munkatársaim álltak, nem volt jól érthető. Tanúi voltak annak, hogy amikor a helyszínt biztosító parancsnok szóban közölte – 20 óra 15 és 20 perc között – a szervezővel a rendezvény (amely 21 órára volt bejelentve) nincs bejelentve. (A helyszínt biztosító parancsnok később azt a szóbeli tájékoztatást adta, hogy a szervező „lobogtatott valami papírt, de azt [ő] nem fogadta el.”). A budapesti rendőrfőkapitány válasza szerint azért került sor a szervező előállítására, mert „közölte, hogy nem hajlandó elhagyni a helyszínt.” Egy munkatársaim által is megtekintett videofelvételen ezzel szemben az látható, hogy a szervező azt követően, hogy értesült arról, hogy a rendezvényt tudomásával ellentétben a Rendőrség nem bejelentett rendezvénynek tekint, a jelenlévőket a helyszín elhagyására szólította fel és maga is elin-

dult a Szentendrei út irányába vezető Fő utca felé.<sup>13</sup> Ezt követően, 20 óra 22 perckor, mintegy 10 perccel az első, a térről nem érthető és tartalmilag – Budapestet nem, vagy nem jól ismerők számára – nehezen értelmezhető felszólítást követően a Rendőrség a Clark Ádám teret kettős sorfalloal körbezárta, ezzel pedig lezárta az elvonulási útvonalként megjelölt Szentendrei út felé vezető Fő utcát is. A Rendőrség a Clark Ádám tér teljes lezárását azzal indokolta, hogy az első felszólítástól számítva elegendő idő állt mindenkinek rendelkezésére a helyszín elhagyására, aki pedig ezen idő alatt nem hagyta el a teret az nyilvánvalóan nem kíván távozni. A zárás után a téren maradt néhány százfős tömeg jelentős része munkatársaim tapasztalat szerint távozni akart, a zárás miatt azonban erre nem volt lehetősége. A Rendőrség a téren maradt tömeg jelentős részét igazoltatta, és közülük összesen 52 személyt állítottak elő. Ugyanebben az időpontban az Erzsébet hídon is sor került egy kisebb csoport feloszlátására, valamint a pesti oldalon a híd közelében (Március 15. tér, Erzsébet híd pesti hídfőjének lépcsője) tartózkodók egy részének előállítására.<sup>14</sup>

**B)** 2009. július 4. Feloszlattott Magyar Gárda rendezvényen a rendőrségi felszólítás ugyan utalt arra, hogy a helyszínen tartózkodók a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) szerint jogellenes rendezvényen vesznek részt, azonban a felszólítások során egyetlen alkalommal sem hangzott el annak pontos és közérthető indoka. Az országos rendőrfőkapitány későbbi írásbeli válaszából sem derült ki a feloszlátás indoka, vagyis, hogy arra a megtiltott rendezvény megtartása, a békés jelleg elvesztése, fegyveresen, illetve felfegyverkezve történő megjelenés, stb. miatt került-e sor. A rendőrségi videofelvételeken hallható, beszűrődő rádióforgalmazás szerint e kérdést a felszólító gépjármű működtetésért felelős személy is feltette.<sup>15</sup> Erre azt a tájékoztatást kapta, hogy „[Hívójel2] vagyok. [Hívójel3] utasítására közlöm. Nem oszlatás van, hanem felszólítás és előál-

<sup>13</sup> A szervező a következőket mondta: „Hölgyeim és Uraim! A BRFK-nál egy kis személycsere történt. Az eddig együttműködő rendőrök helyett újak érkeztek. Az egység parancsnoka, a 26300 sorszámu alezredes, droid, azt mondta, hogy őt nem érdekli a papír és nem érdekli a bejelentés, oszljunk. Természetesen ennek eleget kell tennünk. [közben bekiabálás: Tolnak hátulról a rendőrök] De felkerek mindenkit... Tolnak a rendőrök, irány a Fő utca.” ([http://www.indavideo.hu/video/Tomcat\\_eloallitasa](http://www.indavideo.hu/video/Tomcat_eloallitasa); <http://www.youtube.com/watch?v=58XQSC9SHaM>)

<sup>14</sup> Ld. az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 2452/2008. számú ügyben készült jelentését.

<sup>15</sup> [Hívójel1] érdeklődöm, hogy a felszólító autóba kijelölt személyek [nem érthető] A kért személyek ott vannak, csak a felszólító szöveg hiányzik, meg az, hogy mi alapján fogjuk mi ezt feloszlítani. Azt kellene még tudni.

lítás. Ismételem, nem osztatás van, hanem felszólítás és előállítás. Ismétlem nem osztatás [érthetetlen] tér irányban, hanem előállítás, ha kell, akkor csoportos. [A folytatás a zaj miatt nem érthető, mindössze annyi érthető belőle, hogy a feladat végrehajtásának mikéntjére vonatkozik.] és tessék elővenni a gázálcot, amennyiben szükséges lehet gáz alkalmazása.” Ezt követően a rendőri állomány a téren tartózkodó személyek igazoltatására, valamint indokolt esetben azok előállítására kapott utasítást.<sup>16</sup> A felszólítás teljesen eredménytelen maradt, ugyanis a tér kiürítése során a rendőrség több mint kétszáz, a felosztatott Magyar Gárdával rokon-szenvező tüntető állított elő.<sup>17</sup>

C) Ugyancsak 2009. szeptember 5-i rendezvényekhez kapcsolódóan a biztos vizsgálata során a rendelkezésére bocsátott videofelvételek szerint felszólító szettel ellátott gépkocsiról a „*Közlöm Önökkel, hogy rendbontó, garázda magatartásukkal jogsértést követnek el, ezért a törvény nevében felszólítom Önöket, hogy jogsértő magatartásukat hagyják abba, oszoljanak szét, a területet az Astoria irányába a Dohány utcáig hagyják el*” szöveggel számtalanszor felszólította a rendőrség a Városháza parkban összegyűlt tömeget. E tömeg valamennyi felvétel szerint – legalábbis mindaddig, amíg a felszólítások tartottak – láthatóan békés volt, csendben várakozott, de nem tett eleget a rendőrség utasításainak. (Olyannyira haszontalanok voltak a felszólítások, hogy a felszólító gépjármű személyzete többször megkérdezte a környezetében állókat, hogy hallható-e és érthető-e a felolvasott szöveg.)

A kialakult helyzetben egyrészt ki kell emelni, hogy – amint azt a felszólító gépjárműben készült felvételek maradéktalanul alátámasztják – a felszólított tömeg nem fejtett ki a felszólításokban megjelölt magatartást, így kétséges, hogy a tömegosztatás a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (Rtv.) megjelölt feltételei fennálltak-e. Megjegyzendő továbbá, hogy a többször megismételt felszólítás sikertelensége nagymértékben elbizonytalanította a tömegkezelésben résztvevő rendőri erőket. A videofelvételekbe besűrűdő beszélgetések szerint nem értették, hogy miért szólítják fel ilyen sokszor a tömeget.

Az egyik vizsgált ún. kézi kamerás rendőrségi felvétel szerint a Városháza parkban összegyűlt tömeget a helyszínen tartózkodó rendőrök élőszóban is felszólították

<sup>16</sup> [Hívójel4] vagyok. Közleményem lenne az állomány irányába. Amennyiben meg fog történni a felszólítás háromszor. És nem hagyják el a személyek a tér területét, első körben igazoltató csoportokat fogunk felállítani. Amennyiben szükségessé válik, azokat a személyeket, akiket kell, elő fogjuk állítani. Amennyiben a tömeg ellenáll, akkor a további utasításokat fogom adni.

<sup>17</sup> Ld. az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 4721/2009. számú ügyben készült jelentését.

a terület elhagyására. Ennek során egy férfihang azt mondja, hogy „*amennyiben nem hagyják el a területet, elő lehet Önöket állítani, 72 órára be lehet Önöket zárni*”.

Az idézett figyelmeztetés első fordulata megfelel a hatályos jogszabályoknak, ugyanis a rendőrségnek valóban van lehetősége arra, hogy az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontja szerint a rendőr az illetékes hatóság elé állíthatja azt, aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani. Nem felelt meg azonban a valóságnak az előállítás időtartamára vonatkozó tájékoztatás, amely az őrizet leghosszabb időtartamát jelölte meg ilyenként.

A rendőrségi felszólítások fenti példái több hiányosságot is felvethettek: egyrészt alátámasztják, hogy a rendőrség – szeretném hinni, hogy csak korábban – az egyirányú kommunikációt tekintette meghatározónak. Másrészt azt a látszatot keltik, hogy a rendőrség még ezt az egyirányú kommunikációt sem törekedett hatékonyan gyakorolni. Ráadásul valamennyi e pontban ismertetett esetben a rendőrség más kommunikációs csatornát – pl. rendbiztost – nem használt.

#### **4. „Tömeg a tömegben”**

2009. július 4-én, a felosztatott Magyar Gárda tagjainak a Gödörnél szervezett, be nem jelentett rendezvényén – a saját fénykép- és videofelvételek, a rendőrségi videofelvételek, valamint HírTV és a panaszosok az ombudsmani vizsgálat során becsatolt videofelvételei alapján megállapíthatóan – helyszínen két egymástól magatartásában, elhelyezkedésében és öltözködésében is jól megkülönböztethető két különálló tömeg volt jelen. A földön ülők csoportja néhány kivételtől eltekintve általában még a verbális agressziótól is tartózkodott, ha közülük valaki felállt, a körülötte lévők megkérték, hogy ismét üljön vissza. Ennek a csoportnak a jelentős (jellegadó) része a Magyar Gárda Mozgalom formaruháját viselte. A másik csoport folyamatosan és kitartóan szidalmazta, esetenként fenyegette, és több alkalommal meg is támadta (megdobálta) a helyszínen tartózkodó rendőri erőket. E csoport sokkal kevésbé volt homogén, mint a földön ülő személyeké, közöttük sem a helyszínen, sem a beszerzett videofelvételeken nem figyeltünk meg formaruhát viselő személyeket. Ehelyett jelentős számban kopaszra borotvált fejű, jellemzően fiatal, sportos testfelépítésű férfiak alkották, akik gyakran sportos ruházatot, kapucnis

pulóvert, vagy labdarúgó csapatok sáljait viselték, és rendszeresen labdarúgó mérkőzéseken elhangzó rigmusokat is skandáltak.<sup>18</sup>

Kiváló példája annak, hogy a differenciálás hiánya azzal, hogy a dobálókat nem, azonban a földön ülő, fizikai erőszakot ki nem fejtő, a támadóktól jól elkülöníthető csoport tagjait előállította a rendőrség, sokak gyülekezési jogának sérelméhez vezetett. (A differenciálás hiányának másik tipikus megjelenési esete, hogy minden rendezvényt, a biztonsági kockázattól függetlenül ugyanúgy, vagy nagyon hasonlóan biztosít.)

### **5. Rácsok között – Szabadon?**

A) Az egyes, gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényekre való beléptetéssel, fokozott rendőrségi ellenőrzéssel kapcsolatban a biztos az OBH 5642/2008 sz. jelentésében a következőkre hívta fel a figyelmet:

Az október 23-ai Jobbik-, illetve HVIM-rendezvényen – utóbbi esetében egyértelműen a szervezők határozott kérése ellenére – a rendezvény biztosítására kirendelt rendőrök a beléptető kapuknál, illetve azok közvetlen előterében, a rendezők helyett (esetenként azok mellett) beléptetést végeztek, jelentős számban igazoltattak, csomagokat és ruházatot vizsgáltak át. Budapest rendőrfőkapitányának tájékoztatása szerint az Rtv., valamint a Szolgálati szabályzat alapján a Rendőrségnek lehetősége volt az említett intézkedések megtételére. A válaszban arra is felhívta a figyelmet, hogy a 2008. október 23-ai nemzeti ünnepkel kapcsolatos rendezvények biztosítása érdekében utasításában Budapest teljes területére fokozott ellenőrzést rendelt el.

Önmagában az a tény, hogy a Rendőrségnek a hatályos jogszabályok alapján valamilyen intézkedés megtételére jogi lehetősége (általános felhatalmazása) van, semmi esetre sem jelenti azt, hogy a megfelelő rendelkezés alapján elrendelt intézkedés alkotmányosságát (arányosságát), az alapjogok érvényesülése szempontjából ne lehetne és kellene megvizsgálni. A jogszabályi felhatalmazás megléte – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – tehát elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alkotmányosság szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés szabadságjog gyakorlását érintheti.

A gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken – tekintettel arra, hogy itt alapvető szabadságjog gyakorlásáról van szó – végzett rendőri biztosítási tevékenység alapjogi megítélése egészen más, mint állami rendezvény (például a Kos-

---

<sup>18</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=w9SefypgzjA> (2013. július 15.)

suth téri állami ünnepség) esetében.<sup>19</sup> A Gytv. több szakasza egyértelműen utal arra, hogy a rendezvény, a rendezvényen tartózkodók biztonságának megóvása és védelme, a gyülekezés békés jellegének fenntartása a rendező feladata és kötelezettsége, amiért személyes anyagi felelősséggel tartozik.<sup>20</sup>

Az ombudsman kiemelte, hogy a Gytv. külön kimondja azt, hogy a rendezvény rendjének biztosításáról a szervező gondoskodik, a Rendőrség pedig a rendezvény rendjének biztosításában a *szervező kérésére közreműködik*, a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról intézkedik.<sup>21</sup> A törvény alapján elsődlegesen a szervező kötelessége a rendezvény feloszlata abban az esetben, ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre.<sup>22</sup>

A Gytv. éppen az objektív alapjogvédelmi intézkedések esetleges alkalmazásának érdekében írja elő azt, hogy a Rendőrség képviselője a rendezvényen (minden esetben, amikor azt szükségesnek látja) jelen lehet, vagyis a szervezőnek nincs jogi lehetősége arra, hogy ad absurdum például a rendőrségi részvételt kizárja. A rendezvény szervezője – ha szükségesnek látja – gondoskodik a rendezvényre való beléptetésről, és ehhez saját rendezőket vehet igénybe, ha pedig úgy látja, hogy olyan intézkedésekre van szükség, amire nincs jogosultsága (pl. csomag átvizsgálása, közbiztonságra veszélyes eszközök elvétele stb.), akkor ezt jelzi a helyszínen tartózkodó rendbiztosnak, illetve más rendőröknek.

A Rendőrség – mivel itt speciális, a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényről van szó – alapvetően csak a szervező, és a rendezők kérésére és beleegyezése alapján vehet részt közvetlenül a beléptetésben. A rendőrök (fokozott) jelenléte és intézkedései még közvetve sem irányulhatnak arra, hogy hatásukban a rendezvényen részt vevőket a részvételtől eltántorítsa, a konkrét veszélytől függetlenül őket előzetesen „megszűrje”. Alapvetően téves ugyanis az a gyakran hangoztatott álláspont, hogy az a személy, aki a rendőrségi beléptetést – ezzel együtt az igazol-

---

<sup>19</sup> A biztos a személy és vagyonvédelmi vállalkozások, illetve a Rendőrség által az állami ünnepségeken, rendezvényeken való beléptetés egyes alapjogi kérdéseivel részletesen foglalkozott az OBH 2058/2008 számú jelentésben.

<sup>20</sup> A Gytv. 13. § (1) bekezdése alapján a szervező a rendezvény résztvevője által okozott kárért a károsult harmadik személlyel szemben a károkozóval együtt egyetemlegesen felelős.

<sup>21</sup> Gytv. 11. § (1) és (2) bekezdés

<sup>22</sup> Gytv. 12. § (1) bekezdés

tatást, csomagvizsgálatot – el kívánja kerülni, feltétlenül jogellenes cselekmény (szabálysértést, bűncselekményt) elkövetésére készül.<sup>23</sup>

A közrend és közbiztonság védelme, ennek keretében azon rendőri intézkedések, amelyek a rendezvény békés jellegének megőrzését szolgálják, egyértelműen legitim célúnak minősülnek. A biztos hangsúlyozta azt is, hogy a fent ismertetett, a gyülekezési jog érvényesülésével összefüggő követelmény korántsem nem zárja ki azt, hogy a Rendőrség a rendezvény közelében – a fokozott ellenőrzés keretében – a bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésével gyanúsítható személyeket eljárás alá vonja, igazoltassa vagy más intézkedéssel éljen. A rendőrségi eljárás *hatásában* nem lehet olyan, hogy korlátozza a gyülekezés szabadságát, és a hozzá szorososan kapcsolódó véleményszabadsághoz való jogot. Ha a Rendőrségnek olyan információi vannak, hogy a rendezvényt bizonyos személyek, csoportok meg kívánják zavarni, vagy bűncselekmény elkövetése prognosztizálható, akkor ezt közli a szervezővel, aki ez alapján a tájékoztatás alapján dönthet arról, hogy megtartja-e egyáltalán a rendezvényét, a Rendőrség segítségét milyen mértékben kívánja igénybe venni stb.

Végso soron, amennyiben a Rendőrség úgy látja, hogy a Gytv.-ben meghatározott feltételek<sup>24</sup> fennállnak (fegyveresen vagy felfegyverkezve való megjelenés, bűncselekmény elkövetése vagy arra való felhívás), és a szervező a feloszlatásról nem hajlandó dönteni, akkor maga intézkedhet a jogellenes magatartást tanúsító személyek kiemeléséről, ha ez nem elegendő, akkor pedig – az arányosság követelményét figyelembe véve – a rendezvény feloszlatásáról. A Rendőrség feloszlatásra vonatkozó döntésével szemben ugyanakkor a Gytv. alapján a rendezvény bármely résztvevője – a feloszlatástól számított tizenöt napon belül – pert indíthat a feloszlátás jogellenességének megállapítására.

Az említett rendezvényeken (Jobbik, HVIM) a Rendőrség által a szervezők kifejezett előzetes tiltakozása ellenére alkalmazott „új beléptetési rend” objektíve alkalmas volt arra, hogy a rendezvényeken egyébként részt venni kívánókat a részvételtől visszatartsa, szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot. A Rendőrség emellett előzetesen és szükségtelenül elvonta a szervező beléptetés lebonyolítására vonatkozó jogait, megnehezítve a szervezéssel összefüggő kötelezettségei teljesítését. A Rendőrségnek a közrend és a közbizton-

---

<sup>23</sup> Ezen rendőrségi intézkedések az eljárás alá vont személy magánszférához való jogát érintik (korlátozzák), így természetesen, hogy – amennyiben nem muszáj – senki nem kívánja magát alávetni nekik.

<sup>24</sup> Gytv. 14. § (1) bekezdés



ság védelme, a békés jelleg megőrzése érdekében más, a gyülekezési jog gyakorlásának lényeges tartalmát nem sértő, alkotmányos eszközt kellett volna alkalmaznia.

A helyszíni tapasztalatok a rendőri beléptetés szükségességét, hatékonyságát nem támasztották alá, sőt a Jobbik rendezvényén kifejezetten többletkockázatot okoztak azzal, hogy a rendezvény közvetlen közelében, a kordonkorlátok közelében mindenhol jelentős – a rendezvényt egyébként akadálytalanul megtekintő és hallgató – tömeg gyűjt össze.

Mindezekre tekintettel a biztos megállapította, hogy a BRFK azon eljárása, miszerint a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken a rendezvényt biztosító rendőrök beléptetésben való fokozott részvételét, a beléptetéssel egybekötött igazoltatást, csomag- és ruházatvizsgálatot rendelt el, a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Ki kell emelni, hogy egyes olyan helyszíneken, amely a Rendőrséget jogszabály, nemzetközi szerződés, vagy viszonyosság alapján terhelő objektumvédelmi (ideértve a diplomácia képviseletek épületeit) kötelezettségével vagy személyvédelmi feladatával érintett területtel közvetlenül határos, és az említett objektum-, illetve személyvédelmi feladat másként nem biztosítható, indokolt lehet, hogy a Rendőrség által felállított és alkalmazott ún. ellenőrző-átengedő pontokon (EÁP) át történjen a beléptetés. Ilyen esetekben is maradéktalanul érvényesülnie kell a szükségesség és arányosság követelményeinek, ellenkező esetben ugyanis a Rendőrség eljárása a gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozna.

**B)** Az ombudsman AJB-6021/2009. számú jelentésében vizsgálta a 2009-es LMBT-menetet megelőzően kiadott BRFK közleményt, amelyben arra hívták fel az akkori Meleg Méltóság Menetének szervezőinek figyelmét, hogy a menetben résztvevők tartózkodjanak minden olyan magatartástól, amely alkalmas lehet a közízlés megsértésére. Ha a helyszínen a rendőrség ilyet tapasztal, úgy fel fogja hívni a szervezőket arra, hogy intézkedjenek az általánosan elfogadottól eltérő magatartás abbahagyására. A közleményben külön is szerepelt, hogy a fenti magatartás a szabálysértés vagy bűncselekmény fokát eléri, úgy a rendőrség a szükséges intézkedéseket haladéktalanul megteszi.

A jelentésben a biztos megállapította, hogy a közleményhez – mivel kibocsátója túllépte hatáskörét – ugyan semmiféle jogi hatás nem fűződhetett, de a címzett állampolgárok magatartását, rendezvényen való részvételét a gyakorlatban befolyásolhatta, ami alkotmányosan megengedhetetlen. A rendőrség a közlemény kiadásával – annak tényleges hatása miatt – a Meleg Méltóság Menet résztvevőinek szabad véleménynyilvánításhoz és gyülekezéshez való jogával összefüggő visszásságot okozott.

Látható, hogy a bemutatott esetekben fel sem merült, hogy a rendőrség fellépésével bármilyen facilitációra tegyen kísérletet. Ahelyett, hogy elősegítette volna az alapjog-gyakorlást, a rendőrség – függetlenül attól, hogy volt-e erre irányuló szándék, vagy maga a kérdés fel sem merült – eljárásával a tüntetők békés gyülekezéshez való jogát megsért(h)ette.

### **Képes a magyar rendőrség legközelebb helyes választ adni ezekre a kérdésekre?**

A fenti példák talán megfelelően szemléltethetik, hogy valóban ártatlannak tűnő hibából könnyen tömeges alapjogi sérelem fakadhat. Pedig a külföldi tapasztalatok, és a rendőrség 2012 vége óta folytatott gyakorlata is bizonyítja, hogy fenti hibák nemcsak megelőzhetőek lehetnek, hanem kifejezetten alapjogbarát válasz lehetőségét is magukban hordozzák.

Összességében úgy látom, hogy a magyar rendőrség tömegkezelési gyakorlata az elmúlt öt évben jelentős fejlődésen ment keresztül. A 2012 decemberében kezdődött ellenzéki megmozdulások (hallgatói tüntetések, az „Alkotmány nem játék csoport” stb. részben előre be nem jelentett rendezvények) kezelése során megfelelően alkalmazta az említett alapelveket.

Így a rendőrség mindvégig példás módon biztosította a nem egyszer nehezen követhető diáktüntetések, elősegítette fiatalok békés gyülekezési jogának gyakorlását. E megmozdulások kezelése, a főváros jelentős útvonalait érintő felvonulások során a rendőrség minden rendelkezésére álló eszközzel segítette az egyik legalapvetőbb szabadságjog gyakorlását.

A rendőrség megfelelően és proaktívan járt el akkor, amikor nem lépett fel az előre be nem jelentett, de békés jellegét megőrző demonstrációkon résztvevőkkel szemben, hanem a mozgásukat követve folyamatosan biztosította a közlekedést. A korábbi években még közömbös hozzáálláshoz képest a rendőrség most a rendezvények fiatal szervezőit a jogszabályi kereteken belül, olykor azon túlmutatóan is igyekezett segíteni a tüntetések lebonyolításában. E tapasztalatok is alátámasztják a tájékoztatás, a kommunikáció szerepét a vitás, éles helyzetek konszenzusos megoldásában.

Az ombudsman korábban több jelentésében is azért bírálta a rendőrségi intézkedéseket, mert azok során nem éltek megfelelően a rendbiztos intézményének lehetőségével. A be nem jelentett tüntetéseken pozitív tapasztalat volt, hogy a jelenlévő rendbiztos közreműködésének, a néha nehezen fellelhető szervezőkkel való kom-

munikációnak nagy szerepe volt abban, hogy mindvégig sikerült megőrizni a rendezvények békés jellegét.

A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényeken – a helyszíni tapasztalatok egyértelműen ezt mutatják – egyre több fiatalkorú, fiatal felnőtt vett részt, az ő jogaik és biztonságuk védelme az egyik elsődleges szempont kell, legyen volt, ezért is lényeges az együttműködés, a kommunikáció előmozdítása, a rendőri szervek részéről pedig a folyamatos segítségnyújtás, az intézkedések arányosságának maradéktalan szem előtt tartása.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Az elmúlt évek rendőrségi tömegkezelési gyakorlatának változásáról bővebben ld. HAJAS Barnabás: Does the GODIAC project have any impact on the keeping of public order in Hungary? Trends in the policing of mass events in Hungary, 2008-2012. In: *The Anthology: GODIAC – Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*. Stockholm, Rikspolisstyrelsen, 2013.



**Hoffman István**

*adjunktus*

*ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék*

**„FORR A VILÁG BÚS TENGERE” – MODELLEK KÖZT HÁNYÓDVA:  
A MAGYAR SZOCIÁLIS IGAZGATÁS RENDSZERSZERŰ  
VÁLTOZÁSAI 1986-2013 KÖZÖTT<sup>1</sup>**

A XX. század modern jóléti államaiban jelentősen megnőtt a közszolgáltatások, s azon belül is a különféle jóléti közszolgáltatások szerepe.<sup>2</sup> A megnövekedett szerep, a világ valamennyi fejlett országában kialakuló,<sup>3</sup> összetett szociális rendszerek léte, működtetése és fejlesztése révén a szociális ágazat, valamint az ezen ágazattal kapcsolatos közpolitikák szerepe és jelentősége is megnőtt. Az ellátások jelentős költségigényére, továbbá a humán közszolgáltatások helyével és szerepével kapcsolatos közpolitikai felfogásokra is figyelemmel, különböző modellek alakultak ki Európában, azonban – ahogyan Esping-Andersen is megfogalmazta – a különböző modelleket hasonló kihívások érték,<sup>4</sup> amelyekre sok esetben hasonló, más esetekben viszont eltérő válaszokat adtak. Mindezekre figyelemmel az eltérő modellek bizonyos mértékben közeledtek egymáshoz, amelyben szerepet játszott az európai integráció is. A magyarországi szociális rendszer fejlődésére is jelentősen hatottak ezek a kihívások és változások, így a hazai szociálpolitika fejlődésének áttekintését is megkönnyíti az egyes elméletek és külföldi ágazatpolitikai fejlemények rövid vizsgálata.

---

<sup>1</sup> Az előadással kapcsolatos kutatás részben az MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport által folytatott „Területi közszolgáltatások szabályozásai” című kutatási program (2012-2016) keretében és megbízásából készült.

<sup>2</sup> BLAKEMORE, Kevin – GRIGGS, Edwin: *Social Policy. An Introduction*. Maidenhead, McGraw – Hill, 2007. 8-9.

<sup>3</sup> KRÉMER Balázs: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2009. 117.

<sup>4</sup> ESPING-ANDERSEN, Gøsta – GALLIE, Duncan – HEMERIJCK, Anton – MYLES, John: *Why We Need a New Welfare State*. Oxford, Oxford University Press, 2002. 13.

Ennek keretében elsőként áttekintem a szociális ellátórendszereket érő, az ágazatpolitikákra jelentős hatást gyakorló kihívásokat és dilemmákat, valamint azok hatását az egyes fontosabb nyugat- és közép-európai ágazatpolitikákra.

## **1. A fejlett, posztindusztriális államok szociális ágazatpolitikáját érő kihívások, az azok által okozott dilemmák és megoldási utak**

A szociális ágazatot a XX. század végének, XXI. század elejének társadalmi és gazdasági változásai miatt az elmúlt évtizedek közszolgáltatási és igazgatás(szervezés)i reformjai jelentősen érintették, az egyes ellátórendszereket jelentős kihívások érték, amelyek nagy változásokat hoztak. A következőkben – figyelemmel a tanulmány terjedelmi korlátaira – vázlatos képet vázlok fel azokról a kihívásokról, amelyek ezeket a változásokat és az azokhoz kapcsolódó ágazatpolitikákat befolyásolták a fejlett, a XXI. századra posztindusztriálissá váló társadalmakban.

### **1.1. A szociális ágazatot érő kihívások**

A szociális ágazat széles körű kiépülése a jóléti államok kiteljesedéséhez köthető. A közép- és nyugat-európai államokban erre a robbanásszerű bővülésre a XIX. század végének, s a XX. század első felének előzményei után a II. világháborút követő, ún. „Dicsőséges Harminc Évben” („*Les Trentes Glorieuses*”) került sor, amikor is *a folyamatosan növekvő gazdaság és ezzel együtt növekvő népesség* is biztosította a hátteret<sup>5</sup> a jóléti államok kiépüléséhez. Krémer Balázs<sup>6</sup> ennek az európai jóléti modellnek – amelyen belül különböző rezsimek alakultak ki – négy fő, közös jellemzőjét különítette el. Mindegyik ország magas termelékenységű gazdasággal rendelkezik, ahol magas arányú, törekvéseiben „teljes foglalkoztatás” jelenik meg. Ezekben az országokban a magas elvonási kulcsok révén erőteljes az állami jövedelemkoncentráció, s mindez egy magas szintű szociális biztonság kialakítását teszi lehetővé.

A „Dicsőséges Harminc Évet” követően azonban a modern jóléti államok kialakulását lehetővé tevő gazdasági és társadalmi struktúra jelentősen átalakult. A vál-

<sup>5</sup> LOUGHLIN, John – HENDRIKS, Frank – LIDSTRÖM, Anders: Introduction. Subnational Democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models. In: LOUGHLIN, John – HENDRIKS, Frank – LIDSTRÖM, Anders: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 2.

<sup>6</sup> KRÉMER: i.m. 3. lj. 123.

tozások és az azokkal kapcsolatos elméleti modellek részletes áttekintése önmagában is egy önálló monográfia tárgya, ezért e körben csak rendkívül vázlatosan tekintem át egyes, kiemelten fontos elemeit. A szakirodalomban egyetértenek abban, hogy a XX. század utolsó harmada a korábban az ipari társadalmakon alapuló „első modernitást” felváltotta egyfajta „második modernitás”.<sup>7</sup> A gazdasági struktúra mellett a társadalom korszerkezete is jelentősen átalakult: a „Dicsőséges Harminc Év” baby-boom-ját követően általánosan jellemző lett ezeknek a társadalmaknak az elöregedése, amely a jóléti rendszert szintén fontos kihívások elé állította. A szakirodalomban megjelenő álláspontok szerint a második modernitás kialakulása, az ipari társadalmak posztindusztriálissá alakulása, ezen társadalmak elöregedése a hagyományos jóléti állam válságával járt.<sup>8</sup> Mások – így Krémer Balázs is – kiemelik, hogy a jóléti államok megszületésük óta folyamatos válságban vannak, amelynek okaként a jóléti rendszerek folyamatosan fennálló ellentmondásait jelölik meg, azonban azok a válságértelmezések, amelyek a jóléti rendszer összeomlását prognosztizálják, s a jóléti államok alapvetései ellen irányulnak, mára lényegében megszűntek: a jóléti állam értékeinek megtartását a fejlett világ országai és az azokat tömörítő nemzetközi szervezetek szükségesnek tartják, még ha vitatják is annak pontos szerkezetét és megoldásait.<sup>9</sup>

Amennyiben a szakirodalom által jelzett fontosabb, a jóléti rendszerek bizonyos mértékű átalakulását hozó kihívásokra tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy a szakirodalom egyetért abban, hogy a várható élettartam meghosszabbodása, a hagyományos ipari tömegtermelést felváltó, a szolgáltató szektort a középpontba helyező (azaz a posztindusztriális) gazdálkodás jelentős kihívásokat jelent. Ezekhez kapcsolódóan a gazdaság és az állam szerepével kapcsolatos felfogások változásai – így különösen a neoliberális, piacpárti megközelítések, valamint a sok esetben annak reakciójaként jelentkező, államcentrikus neokeynesiánus megközelítések – másként tekintenek az egyes megoldásokra.

A gazdasági és társadalmi élet változásai jelentős hatást gyakoroltak a politikai megközelítésekre is, ugyanis új, társadalompolitikai irányvonalak is jelentősen átalakultak. E körben utalhatunk a Tony Blair által fémjelzett új munkáspárti

<sup>7</sup> FITZPATRICK, Tony: New Thinking about Social Welfare. In: BALDOCK, John – MANNING, Nick – VICKERSTAFF, Sarah: *Social Policy*. Oxford, Oxford University Press, 2007. 690.

<sup>8</sup> BLAKEMORE – GRIGGS: i.m. 2. lj. 9-10.

<sup>9</sup> KRÉMER: i.m. 3. lj. 130-131.

(„*New Labour*”), ún. harmadik utas megközelítéssel, amely a társadalmi biztonság helyett a társadalmi befogadást helyezte szociálpolitikájának középpontjába.<sup>10</sup>

Mindezekon túl az eltérő európai rezsimekre több-vagy kevésbé jelentős hatást gyakorolt az Európai Unió egységesedő kerete. Bár az Európai Unió szociálpolitikáját áttekintő tanulmányban részletesen kitérünk rá, hogy az Unió nem hozta el a tagállami szociálpolitikák harmonizációját, azonban az egységesedő gazdasági keretek, valamint a különféle, nyílt koordinációs megoldások<sup>11</sup> a különböző rezsimek közeledésével jártak, amelyek egyben a rezsimek közötti határvonalak relativizálódását is magukkal hozták.<sup>12</sup>

### ***1.2. Az európai jóléti modellt követő államok szociálpolitikájának keretei***

Az európai szociális modellen belül közös jellemvonásai mellett különböző elveken alapuló rezsimek jöttek létre, amely típusok – különös tekintettel azoknak a Gøsta Esping-Andersen általi csoportosítására – mindmáig jelentősen befolyásolják a szociálpolitikai közgondolkodást, bár a hagyományos típusalkotás egyfajta Prokusztesz-ágyba kényszeríti a szociális rendszerek jellemzését, ugyanis számos ország nehezen sorolható be az egyes típusokba.<sup>13</sup> Mindezek ellenére az esping-anderseni tipológia segít abban, hogy a fontosabb központi értékeket áttekinthessük az egyes ellátórendszerek tekintetében.

#### ***1.2.1. Az ellátásokhoz való hozzáférés elve***

Esping-Andersen csoportosítása<sup>14</sup> alapján az európai jóléti modellen belül három rezsimeket különíthetünk el, amelyek között a különbségtétel egyik legfőbb szempontja a szociális juttatásokhoz való hozzáférés fő elve, s erre is figyelemmel három főbb csoportot különített el.

Az első csoportba azokat a rendszereket sorolta, amelyekben az állam által finanszírozott és támogatott szociális ellátásokhoz valamennyi állampolgár, jellemzően

<sup>10</sup> KRÉMER: i.m. 3. lj. 124. és ALCOCK, Cliff – DALY, Guy – GRIGGS, Edwin: *Introducing Social Policy*. Harlow, Pearson, 2008. 205-206.

<sup>11</sup> NYILAS Mihály: Az Európai Unió stratégiai célkitűzéseinek szociális dimenziója. In: SZIKLAI István: *Az Európai Unió szociális politikái*. Budapest, ELTE TáTK, 2012. 197. és Raimund WALTERMANN: *Sozialrecht*. Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2011. 46-47.

<sup>12</sup> KRÉMER: i.m. 3. lj. 125. és Nicola YEATES: *Globalization & Social Policy*. London, SAGE Publications, 2001. 22.

<sup>13</sup> KRÉMER: i.m. 3. lj. 124.

<sup>14</sup> Ld. részletesen: ESPING-ANDERSEN, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 1990.



alanyi jogon hozzáférhet, azaz ezek a rendszerek jellemzően *univerzális alapon* juttatják a szolgáltatásokat. Esping-Andersen ezeket a rendszereket a szociáldemokrata rezsimként jelöli meg, s kiemeli, hogy alapvetően a skandináv államok alkalmazzák ezt a megoldást. A második csoportba azokat a rendszereket sorolta, amelyekben az állami ellátásokat jellemzően a társadalmi státustól függően, *főszabály szerint a munkaviszony alapján fizetett, biztosítási jellegű ellátásokból* finanszírozzák. Így ezek a rezsimok segítenek erősíteni a társadalmi stabilitást, azonban a biztosítási jogviszonyra alapozott ellátási rendszerek nem szüntetik meg, sőt erősítik a társadalmi egyenlőtlenségeket. Ezt a modellt konzervatív-korporativista modellként jellemzi, s elsősorban a kontinentális európai államokat sorolta ide.

A harmadik csoportba kerültek azok az államok, amelyekben a szociális ellátások körét széles körben piaci alapon szervezik, s az állami feladatellátás alapvetően *rászorultsági alapú szolgáltatásokra és juttatásokra* terjed ki. Esping-Andersen ezt a csoportot a liberális jóléti rezsim elnevezéssel illette, s elsősorban az angolszász államokat sorolta ebbe a körbe.<sup>15</sup>

1. sz. táblázat

*A rászorultsági szociális ellátások aránya a GDP-hez képest (a GDP %-ában)  
az EU-25-ben, illetve egyes tagállamokban (2001-2010)*

Ország (EU)	2001	2005	2008	2010*
<b>EU-25 átlaga</b>	2,543232	2,770348	2,723244	3,088022
<b>Egyesült Királyság</b>	3,996812	3,960627	3,924068	4,228660
<b>Írország</b>	3,563559	4,046469	5,281880	7,556159
<b>Svédország</b>	1,294871	0,880451	0,780696	0,835378
<b>Franciaország</b>	3,221891	3,527348	3,291303	3,568220
<b>Németország</b>	2,840204	3,512619	3,250869	3,530541
<b>Magyarország</b>	1,188904	1,136712	1,223118	1,055344
<b>Szlovákia</b>	2,384591	0,880104	0,765085	0,938176

\* Előzetes adatok

Forrás: ESPROSS (<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>)

A merev, az országokat egyértelműen ebbe a tipológiába soroló kategorizálás szükségszerűen pontatlanságokat rejt magában, ahogyan ezt több szerző is ki-

<sup>15</sup> A liberális modell legtisztább formájában az Amerikai Egyesült Államokban valósul meg. Ezt jól mutatja az is, hogy 2002-ben a szociális ellátórendszeren belül a legjelentősebb súlya a rászorultsági alapú ellátásoknak volt, amelyek aránya meghaladta az összes, egyéb elven nyújtott szociális ellátását. ICELAND, L. John: *Poverty in America. A Handbook*. Berkeley (CA), Berkeley University Press, 2006. 128.

emeli,<sup>16</sup> azonban az ágazatpolitikák szempontjából az egyik leginkább meghatározó elem, hogy milyen alapon jut hozzá az ellátásokhoz az arra jogosult, s miként határozzák meg a jogosultak körét. Az egyes államok joga gyakran többfajta módszer alkalmaz a jogosultság meghatározása körében. Giddens (2006: 367-368) kiemeli, hogy az Egyesült Királyságban a széles körű alanyi jogú ellátások körének az 1970-es évektől kezdődő szűkítésével, s a rászorultsági vizsgálat kiterjesztésével egy alapvetően liberális, de részben szociáldemokrata modell jött létre, amelyben még a társadalombiztosítási rendszerek bizonyos elemei is megjelennek – elsősorban a nyugdíjellátások terén.<sup>17</sup> Krémer is rögzíti, hogy egyes európai államokban olyannyira keverednek ezek az elemek, hogy nem lehet egyértelműen a három modell valamelyikébe sorolni, illetve, hogy a korábban modellalkotónak tekintett államok rendszerei is a korábbi mintához képest jelentősen módosultak az elmúlt évtizedekben.<sup>18</sup>

A hagyományos kategóriákat szétfeszítő átalakulásokat befolyásoló általános társadalompolitikai paradigmákat is indokolt vázlatosan áttekinteni.

#### 1.2.2. A szociális rendszerek átalakulásának fontosabb keretei

A hagyományos jóléti államok fejlődésére, amelyet T. H. Marshall még a szociális juttatásokhoz való hozzáférés állampolgári joggá válásának, s így kiteljesedésének folyamataként írt le az 1960-as évek végén, 1970-es évek elején jelentős hatást gyakorolt a Bretton Woods-i pénzügyi rendszer 1971-es összeomlása, valamint az 1973-as olajválságot követő gazdasági világválság,<sup>19</sup> továbbá a társadalmak korstruktúrájának és szerkezetének átalakulása. A gazdasági és demográfiai változásokat a keynesianus alapokon álló fejlett nyugati államokat<sup>20</sup> a rosszabbodó világ gazdasági helyzet korábbi gazdaságpolitikájuk, s ehhez kapcsolódóan társadalompolitikájuk újragondolására készítette az új helyzet.

A szociális rendszerek újragondolására mindezekre figyelemmel elsőként az 1970-es évek közepétől került sor, amelyet jelentősen befolyásolt az új közmenedzsment (*New Public Management – NPM*) irányzata. A New Public Management keretében az 1960-as és 1970-es években az erőteljes állami beavatkozás révén megjelenő ún. nempiaci (kormányzati) kudarcok kiküszöbölésére részben

---

<sup>16</sup> KRÉMER: i.m. 3. lj. 124. és GIDDENS, Anthony: *Sociology*. Cambridge (UK) – Malden (MA), Polity Press, 2006. 367.

<sup>17</sup> GIDDENS: i.m. 16. lj. 367-368.

<sup>18</sup> KRÉMER: i.m. 3. lj. 124-125.

<sup>19</sup> GIDDENS: i.m. 16. lj. 366.

<sup>20</sup> LOUGHLIN – HENDRIKS – LIDSTRÖM: i.m. 5. lj. 3.

piaci eszközöket kívántak alkalmazni.<sup>21</sup> Az új közmenedzsment szolgáltatásszervezési javaslatainak főbb elemeiként általában azt emelik ki, hogy az állami szolgáltatásnyújtás helyett a szolgáltatások megszervezésére, azaz a szolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítására helyezték a hangsúlyt. Ennek keretében a korábbi, nagy, általános feladatokat ellátó igazgatási keretek helyett a kisebb, specializáltabb igazgatási szervezeteket részesítették előnyben, a s közhatalmi, közjogias szolgáltatás-szervezés helyett a magánjogias, valamint a szerződéses, kétoldalú formákat preferálták. Ehhez kötődően az új közmenedzsment mozgalma által befolyásolt reformok széles körben építettek a piaci típusú mechanizmusokra. Az új közmenedzsment a közszolgáltatások szolgáltatás jellegét emelte ki, így a szolgáltatási elemekre helyezte a hangsúlyt. Ennek keretében a szolgáltatás igénybe vevőjére is egyre inkább, mint egy sajátos „fogyasztóra” tekintett, s így kiemelt figyelmet fordított a fogyasztó védelmére és a minőségbiztosításra.<sup>22</sup>

Figyelemmel arra, hogy a területi szociális közszolgáltatások a II. világháborút követően a jóléti államok jelentős feladatai közé tartoztak, ezért ezeket az ellátásokat is széles körben érintették a nagy ellátórendszerek kereteit általában befolyásoló reformok. Amennyiben az új közmenedzsment reformjainak ágazatpolitikai hatásait kívánjuk röviden összefoglalni, akkor kiemelhetjük, hogy a *személyes jellegű gondoskodások* tekintetében *jelentősen megújították a szolgáltatási szerkezetet*. A *piaci jellegű megoldások* alkalmazásának előnyben részesítése révén ezek a reformok arra törekedtek, hogy a közjogias szolgáltatásszervezést felváltsa egy, a szolgáltatási szerepkörök elválasztásán alapuló rendszer, amely lehetővé teszi a *versenyt* oly módon, hogy piaci, vagy a piacihoz hasonló (ún. kvázi piaci) szerkezetet alakít ki.<sup>23</sup> Ezek a reformok arra irányultak, hogy elválasszák egymástól a szolgáltatás „megrendelőjének” (azaz a finanszírozónak), a szolgáltatás nyújtására közz jogilag kötelezettnek, a szolgáltatás minőségét, szakszerűségét ellenőrzőnek, esetlegesen a szolgáltatónak a szerepeit.<sup>24</sup> A szociális ágazatban a legtisztább NPM jellegű reformokat a thatcheri Egyesült Királyságban hajtották végre, ahol a kötelező versenyeztetés (*Competitive Compulsory Tendering – CCT*) kialakításával

<sup>21</sup> WOLFF, Charles: *Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*. Santa Monica (CA), RAND, 1992. 9-10 és HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest – Pécs, Dialóg-Campus Kiadó 2005. 17.

<sup>22</sup> POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 10.

<sup>23</sup> POLLITT – BOUCKAERT: i.m. 22. lj. 17.

<sup>24</sup> HORVÁTH M.: i.m. 21. lj. 119.

végezték el a szerepek elválasztását, s a korábbi közjogiasabb szolgáltatási szerkezet átalakítását.<sup>25</sup> Szintén ebbe a körbe sorolhatjuk az idősgondozás 1994-es németországi átalakítását, amely az ápolásbiztosítás kialakításával hasonlóan elválasztotta ezeket a szerepeket egymástól. Sőt, a német reform a szerepek elválasztásán túl a több-biztosítós rendszerrel a finanszírozók versenyét is megnyitotta.<sup>26</sup> A szolgáltatási szerepek szétválasztása egyúttal a *szolgáltatásszervezés decentralizációját* is magával hozta.<sup>27</sup> A versenyt nemcsak az ápolásbiztosítás területén ösztönözték a német szociális ellátórendszerben: az 1990-es évek reformjai a társadalombiztosítás egyéb ágaiban is lehetővé tették a biztosítók versenyét.<sup>28</sup>

A pénzbeli szociális ellátások körében az új közmenedzsment által befolyásolt reformok egyik központi eleme volt az öngondoskodás elve. Ez az elv érvényesült a területi szociális ellátások körébe nem tartozó, központilag szervezett nyugdíjreformok keretében is. Így többek között Magyarországon az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak, s különösen a magánnyugdíj-rendszer kialakításával,<sup>29</sup> valamint Svédországban a munkaerő piaci, kollektív szerződéses rendszerek kialakításával az öngondoskodást, a s szolgáltatók versenyét helyezték előtérbe.<sup>30</sup> Ezek a reformok a szolidaritási elven nyugvó rendszerek felosztó-kirovó jellegét gyengítette, s erősítették a rendszereknek a megszerzett jövedelmekre építő tökefedezeti jellegét. Amennyiben az egyéb, adókból finanszírozott, alanyi jogú és rászorultsági alapú támogatásokra tekintünk, akkor összességében kiemelhetjük, hogy ezek a reformok erősítették a támogatások körében a jövedelmi és vagyoni tesztelés je-

<sup>25</sup> JOHNSON, Norman: The personl social services and community care. In: POWELL, Martin: *New Labour, New Welfare State? The 'third way' in British social policy*. Bristol, Policy Press, 1999. 93-94. A tágabb értelemben vett jóléti rendszerek körében az egyik legjelentősebb ilyen átalakítást a brit National Health Services 1989-es reformja jelentette, amely a kapacitásszabályozás kialakításával egyfajta kvázi versenyt alakított ki az egységes, alanyi jogú ellátáson alapuló rendszeren belül. E tekintetben OLLITT – BOUCKAERT: i.m. 22. lj. 17.

<sup>26</sup> ROTH, Günter: Die Entwicklung und Entfaltung der kommunalen Sozialverwaltungen von der Weimarer Republik bis der Mitte der 1990er Jahre. In: HAGN, Julia – HAMMERSCHMIDT, Peter – SAGEBIEL, Juliane: *Modernisierung der kommunalen Sozialverwaltung. Soziale Arbeit unter Reformdruck?* Neu-Ulm, AG SPAK Bücher, 2012. 65.

<sup>27</sup> GROHS, Stephan: Die Umsetzung des Steuerungsmodells – eine empirische Bestandsaufnahme. In: HAGN, Julia – HAMMERSCHMIDT, Peter – SAGEBIEL, Juliane: *Modernisierung der kommunalen Sozialverwaltung. Soziale Arbeit unter Reformdruck?* Neu-Ulm, AG SPAK Bücher, 2012. 117.

<sup>28</sup> SCHLUDI, Martin: *The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparision of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2005. 132.

<sup>29</sup> NÉMETH György: A nyugdíjreform makroökonómiája. *Esély*, 1998. (6. sz.) 22-23.

<sup>30</sup> NYILAS Mihály: A svéd nyugdíjrendszer példája. *Esély*, 1992. (5. sz.) 22.

lentőségét, azaz a pénzbeli ellátási rendszernek a rászorultsági elemeit bővítették. Az aktív korú inaktívak támogatásai körében a jövedelmi és a vagyoni tesztelés mellett erősítették a munkateszt szerepét is. Így egyértelműen ilyen irányú átalakításra került sor az 1970-es évektől a brit szociális ellátórendszerben, amelynek erősödött a rászorultsági jellege.<sup>31</sup>

A New Public Management által befolyásolt reformokat érő – sokszor megalapozott – kritikák hatására az 1990-es évek második felétől kezdve új, a szociálpolitikára is jelentős hatást gyakorló változásokra került sor. A változások különféle paradigmákon alapultak. Így az 1990-es évektől a társadalomtudományokban egyre jelentősebb tért hódító hálózatos társadalmi elméletek hatására többen az NPM-et annak egyoldalúsága miatt kritizálták, azaz, hogy alapvetően a gazdasági racionalitást tartotta szem előtt, s az egyéb társadalmi szempontokat nem vette figyelembe. A fenti modellen alapultak a Jó Kormányzás (*Good Governance*) megközelítései,<sup>32</sup> amelyek az egyes szociális ellátórendszerrel kapcsolatos döntésekbe, szolgáltatási feladatok ellátásába a társadalmi aktorokat is be kívánták vonni. A reformok másik iránya az állam hatékonyabbá tételét nem a piaci megoldások alkalmazásában, hanem a hagyományos államszervezet modernizálásában, a közjogias feladatellátásnak az új korszak kihívásaihoz igazításában látta. Ez a megközelítés széles körben érvényesült a német közigazgatás-tudományban, s mivel a klasszikus weberi bürokrácia modernizálását tűzte a zászlajára, ezért ezt az elképzelést neoweberi állameszmének nevezték.<sup>33</sup>

Az 1990-es évek végétől az európai államok szociális ágazatpolitikáira ez a két elképzelés is erősen hatott. A szociálpolitikában azonban a Jó Állam és a neoweberi állameszme megjelenésével nem tűntek el az új közmenedzsment által befolyásolt megoldások sem.

A *Good Governance* körébe vonhatjuk a Tony Blair névvel fémjelzett „Új Munkáspárt” („*New Labour*”) szociális reformjait. A „harmadik utas” szociális reformok sok tekintetben illeszkednek a tory kormányzat korábbi reformjaihoz, azonban azokat meg is haladják. Így az aktív korú inaktívak támogatásai körében azok elsődleges célját az esélyteremtésben és a munkapiacra történő reintegrációban

<sup>31</sup> GIDDENS: i.m. 16. lj. 373-374.

<sup>32</sup> FAZEKAS Marianna: A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. In: FAZEKAS Marianna: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2011. 41.

<sup>33</sup> POLLITT – BOUCKAERT: i.m. 22. lj. 21-23.

látják.<sup>34</sup> A fentiek keretében az álláskeresők támogatásában nem elsődlegesen a kieső jövedelmek pótlását, hanem az egyének társadalmi tőkéjének bővítésével a nyílt munkaerőpiacra történő visszatérés feltételeinek biztosítását tekintették központi célnak, amelynek csak az egyik részeleme volt a jövedelempótlás.<sup>35</sup>

Az új baloldal harmadik utas politikája a személyes jellegű szolgáltatások körében is jelentős váltást jelentett, amely elsősorban a sok esetben a szolgáltatás privatizációját is jelentő kötelező versenyeztetés (*CCT*) rendszerének átalakításában nyilvánult meg. Az új kormányzat ugyanis a kötelező versenyeztetés helyett a legjobb értéket (*Best Value*) nyújtó szolgáltató kiválasztását tekintette központi céljának.<sup>36</sup> Az új baloldal közösségi politikájának fontos elemévé vált a civil társadalommal és a szociális aktorokkal történő együttműködés, amellyel a piaci alapú megoldásokat és a kvázi verseny létrehozását váltották fel. Ezt a megoldást a brit munkáspárti kormányzat elsőként a *Minden gyermek számít* (*Every Child Matters*) elnevezésű gyermekesély programja körében alkalmazta, majd onnan átemelte a felnőttek szociális ellátásai körébe is.<sup>37</sup> Az együttműködést és az érintett szereplők döntéseibe és szolgáltatásszervezésbe történő bevonását más jóléti rendszerek reformjai során is alkalmazták: az egészségügyi kapacitás-szabályozásba és a szolgáltatás-vásárlásba bevonták a megyei önkormányzatok (*county council*) – illetve nagyvárosok esetén a nagyvárosi önkormányzat (*unitary council*) – által működtetett Helyi Közreműködő Hálózatot (*local involvement network – LINK*) is.<sup>38</sup>

A Good Governance paradigma mellett a neo-weberiánus, vagy másként állam (közjog) centrikus megoldások<sup>39</sup> is megjelentek a szociális ágazati politikákban az 1990-es évek második felétől. A közszolgáltatások körében a közjogias megoldások alkalmazásának lehetőségét az Európai Unió Bíróságának változó joggyakor-

<sup>34</sup> HEWITT, Martin: New Labour and social security. In: POWELL, Martin: *New Labour, New Welfare State? The 'third way' in British social policy*. Bristol, Policy Press, 1999. 150-151.

<sup>35</sup> Jochen CLASEN: The United Kingdom: Towards a single working-age benefit system? In: CLASEN, Jochen – CLEGG, Daniel: *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 20-22.

<sup>36</sup> JOHNSON: i.m. 25. l.j. 94. és HORVÁTH M. Tamás: Csendes fordulat. *Jogtudományi Közlöny*, 2013. (4. sz.) 176.

<sup>37</sup> BALDWIN, Mark: Social care under Blair: are social care services more modern? In: POWELL, Martin: *Modernising the Welfare State. The Blair Legacy*. Bristol, The Policy Press, 2008. 75-76.

<sup>38</sup> ARDEN, Andrew – BAKER, Christopher – MANNING, Johnathan: *Local Government Constitutional and Administrative Law*. London, Sweet & Maxwell, 2009. 224.

<sup>39</sup> ADAMS, Julia – CLEMENS, Elizabeth S. – ORLOFF, Shola: *Remaking Modernity. Politics, History and Sociology*. Durham, Duke University Press, 2005. 117.188.

lata, s annak keretében a nemzeti jogalkotások és joggyakorlatok is ösztönözték,<sup>40</sup> s így a szociális ágazatpolitikában is jelentős mértékben megjelentek ezek az elemek, különösen a személyes jellegű szolgáltatások körében, azonban a rászorultsági ellátások közjogiasodása körében is részben ennek az elvnek az érvényesülését figyelhettük meg.<sup>41</sup>

A neoweberi paradigma mellett a korábbi új közmenedzsment megközelítése is tovább élt egyes kérdésekben. Így egyértelműen a közmenedzsment hatása mutatkozik meg azokban a reformokban, amelyek versenyt vagy versenyszerű helyzetet alakítanak ki a jóléti rendszerekben. Bár nem e tanulmány szűken vett területéhez kapcsolódik, de egyértelműen ebbe a körbe sorolhatjuk a 2006-os holland egészségbiztosítási reformot,<sup>42</sup> amely teljessé tette közigazgatás által felügyelt magánjogi egészségbiztosítók versenyét.<sup>43</sup> A szakirodalom szintén az új közmenedzsment hatásának tekinti azt, hogy az 1990-es évek második felének reformjai is kiemelt figyelmet fordítottak az ellátottak, mint „fogyasztók” jogainak védelmére, valamint arra, hogy a döntések decentralizációját erősítsék. Ezek az elemek ráadásul biztosították a kapcsolatot a neoweberiánus reformokkal is, hiszen a fenti kérdések szabályozása összhangban állt a közigazgatás jogállamiságának és hatékonyságának erősítésével is.<sup>44</sup> Másrészt szintén ebbe a körbe sorolhatóak azok az elképzelések is, amelyek a rászorultsági ellátások körében erősítették az egyéni felelősséget, jellemzően a munkateszt jelentőségének növelésével. Egyértelműen ebbe a körbe sorolható a németországi munkanélküliségi ellátórendszer azon reformja, amely az ún. egyeurós állások elfogadását preferálta.<sup>45</sup> Szintén ebbe a körbe vonható a svájci társadalombiztosítási rendszer, amely egy többirányú fejlődés és számos reform nyomán hárompilléres rendszerré alakult. Az első, állami pillér mellett a foglalkozási biztosítások sokszínű rendszere alakult ki, amelyet harmadik pillérként az

<sup>40</sup> HORVÁTH M.: i.m. 36. lj. 175-177.

<sup>41</sup> BUTTERWEGE, Christoph: *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012. 296.

<sup>42</sup> GINGRICH, Jane R.: *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. 4-5.

<sup>43</sup> BLOMQUIST, Åke: Public-Sector Health Care Financing. In: GLIED, Sherry – SMITH, Peter C.: *The Oxford Handbook of Health Economics*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 267.

<sup>44</sup> FALTERBAUM, Johannes: *Rechtliche Grundlagen sozialer Arbeit. Eine praxisorientierte Einführung*. Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, 2009. 167-168.

<sup>45</sup> BUESTRICH, Michael: Kommunale Arbeitsmarktpolitik: Zwischen lokaler Autonomie und zentralistischer Steuerung. In: DAHME, Heinz-Jürgen – WOHLFAHR, Norbert: *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009. 151-152.

önkéntes biztosítás, az öngondoskodás egészít ki.<sup>46</sup> Ennek a rendszernek szintén fontos eleme a verseny és az öngondoskodás.

### 1.2.3. A szociális ágazatpolitika fontosabb kérdései

A fentiekre figyelemmel a szociális ágazatpolitikák központi kérdései közé tartozott egyrészt a legalapvetőbb probléma, azaz, hogy *miként vonjuk meg az állam szociális tevékenységének határait, azaz milyen terjedelmű ellátásokat kell biztosítani*. Az alapvető kérdésből más, az ágazatpolitikák által elemzett és bemutatott problémák és dilemmák is felmerülnek.

Így egyértelműen ide sorolható, hogy milyen alapon juthasson hozzá az érintett a különféle jóléti ellátásokhoz, mennyiben van szükség az együttműködésére az intézményrendszerrel. Ez annak a kérdéséhez is kapcsolódik, hogy a szociális ellátásoknak és a munkaerőpiacoknak a kapcsolatát miként határozzák meg, s hogy az ellátórendszer szerepét a munkára ösztönzésben vagy a megélhetés minimális feltételeinek munkától független biztosításában látják-e.

Az ágazatpolitikákban központi szerepet töltött be annak a meghatározása, hogy a szociális munkára egy sajátos állami tevékenységként tekintenek, amely közjogi jellegű, vagy pedig egy, az állam által nyújtott szolgáltatásként, amelynek során minél szélesebb körben kell a piaci elemeket érvényesíteni.

A szociális szolgáltatások finanszírozása is központi kérdés volt, azaz, hogy az állami intézményeket, a szolgáltatásokat vagy a szolgáltatások igénybevevőit finanszírozza-e a rendszer. Ennek a kérdése már átvezetett a szociális igazgatás dilemmáihoz, amelynek keretében az államigazgatás és az önkormányzatok feladatmegosztására, valamint az államigazgatáson belüli esetleges szerepek kijelölésére tekintettek eltérően az egyes modellek.<sup>47</sup> Az előzőekben láthattuk, hogy a szociális ágazatban is különféle modellek jelentek meg, amelyek gyakran szoros összefüggésben álltak az általános közpolitikai modellekkel is.

Mindezek áttekintése azért is különösen fontos, mivel – ha bizonyos körben eltérő jelleggel is – de hazánk is ebben a térben mozgott, s így a hazai ágazatpolitikák fejlődésére, s annak az egyes modellek közötti „hánycódásaira” is jelentős befolyást gyakoroltak ezek a megközelítések. A következőkben a magyar szociális ágazatpolitika – gyakran rendszerű – változásainak folyamatát tekintem át a(z állam)szocializmus időszakától napjainkig.

<sup>46</sup> GIESSBÜHLER, Jörg – MICHAELIS, Bettina: *Soziales in der Schweiz. Eine praxisorientierte Darstellung mit zahlreichen Repetitionsfragen und Antworten*. Zürich, Compendio, 2012. 124.

<sup>47</sup> HOFFMAN István – KRÉMER Balázs: Amit a SZOLID Projekt mutat. *Esély* 2005. (3. sz.) 41-55.



## **2. Ágazatpolitikai irányváltások Magyarországon az elmúlt 30 év magyar szociálpolitikájában**

A magyar szociálpolitika fejlődése kapcsolódott a fejlett nyugat- és közép-európai változásaihoz. Ha időben megkésve is, s sok esetben a nyugati mintákat a helyi viszonyok által eltorzítva, de a nyugat-európai modellek és dilemmák a hazai szociálpolitika fejlődését is meghatározták. *Amennyiben az elmúlt 30 év magyar szociális ágazati politikáját röviden jellemezném, akkor kiemelhetem, hogy a magyar megközelítések a különféle modellek között hanyódtak.* A következőkben ezeket tekintem végig.

### **2.1. A kiindulópont: az államszocializmus társadalombiztosítás centrikus ellátórendszere**

Az államszocializmus 1948 után kiépülő szociális ellátórendszere minden korábbi szociális rendszerrel szakított: a vállalati és a társadalombiztosítási ellátórendszer kivételével minden korábbi ellátórendszert megszüntettek,<sup>48</sup> azonban a társadalombiztosítási rendszer is csak a biztosításhoz való hozzáférés elveként maradt fenn, ugyanis a rendszer finanszírozása tekintetében nem a biztosítási, elkülönült alapokra építő finanszírozási logika, hanem gyakorlatilag egy adókból finanszírozott, centralizált ellátórendszer képe körvonalazódott. Az államszocializmusnak a társadalombiztosításon kívüli szociálpolitikával kapcsolatos szakításnak ideológiai és gazdaságpolitikai okai egyaránt voltak. Egyrészt az államszocializmus tagadta a szegénység létét, így hivatalosan nem működhetett rászorultsági ellátórendszer sem.<sup>49</sup> A rászorultsági ellátórendszer ismételt csak 1969-ben jelent meg Magyarországon, amikor a 2/1969. (V. 4.) EüM rendelet a rendszeres szociális segély intézményesítésével egy rászorultsági elvű ellátást vezetett be.

Bár a társadalombiztosítási rendszer általános szociálpolitikai ellátórendszerre tételének idején a magyar társadalom közel kétharmadára még nem terjedt ki annak a hatósugara,<sup>50</sup> azonban a szocializmus időszakának reformjai folyamatosan bővítették a biztosítottak körét. Ez az elv jól illeszkedett a szocializmus általános társadalom- és gazdaságpolitikájába, ugyanis a társadalombiztosításnak a szövetkezeti tagokra történő kiterjesztésével végül a kollektivizálást elfogadó magyar

<sup>48</sup> FERGE Zsuzsa: Társadalmi struktúra és szociálpolitika. *Esély*, 1991. (2. sz.) 5.

<sup>49</sup> KRÉMER: i.m. 3. lj. 150-151.

<sup>50</sup> FERGE: i.m. 48. lj. 6.

paraszságot „jutalmazta” a rendszer. A társadalombiztosítás teljességét az is erősítette, hogy a szocialista gazdasági rendszer a valamennyi munkavállalóra kiterjedő foglalkoztatás rendszerét hozta létre.<sup>51</sup>

A valamennyi munkaképes aktív korúra kiterjedő foglalkoztatottságból fakadt a magyar államszocializmus jóléti ellátórendszerének másik fő vonása: a vállalati szociális gondoskodás széleskörű kiterjedtsége, ugyanis a vállalatok (szövetkezetek) széles körben biztosítottak mind pénzbeli (pl. otthonszerzési támogatások, kedvezményes lakásvásárlási munkavállalói kölcsönök), mind természetbeni (pl. vállalati bölcsődék, óvodák, vállalati üdülők stb.) jóléti jellegű juttatásokat.<sup>52</sup>

Az államszocializmus mindenkire kiterjedő foglalkoztatásra törekvése miatt az 1960-as évektől kezdődően folyamatosan bővülő szociális ellátásokat is – legalább részben – társadalombiztosítási juttatásként szabályozták. Így a jelenleg az alanyi jogon járó támogatások (demogránssok) egyik hazai alaptípusának tekintett családi pótlék, valamint a GYES is – legalább is részben – biztosítási alapú ellátás volt. A biztosítási elv mellett az alanyi jogú ellátások elve is megjelent, ugyanis az egészségügy terén alapvetően egy alanyi jogú ellátórendszert alakítottak ki az 1970-es években.

Az államszocializmus szociális ellátórendszerével kapcsolatban Ferge Zsuzsa kiemelte, hogy bár az – a fentiekben jelzett ideológiai korlátokra is figyelemmel – nem volt önálló alrendszernek tekinthető, azonban a fejlődés szervességét biztosította a korábbi, polgári korszak bismarckias típusú modelljével.<sup>53</sup>

A szociális ellátórendszer alapjainak kialakulására csak az államszocialista rendszer mélyreható válságának időszakában kerülhetett sor. Bár 1969-ben már létrehoztak egyes rászorultsági ellátásokat, s a korszakban mindvégig jelen voltak a különféle személyes jellegű szociális ellátások is, amelyek biztosításáért a tanácsok voltak felelősek,<sup>54</sup> azonban a szociális ellátórendszer kialakulására alapvetően a formális munkanélküliség megjelenését követően kerülhetett sor. Az államszocialista gazdaság fokozódó válsága ugyanis egyre kevésbé tette lehetővé a minden aktív korú, munkaképes személyre kiterjedő foglalkoztatás biztosításának fenntartását, így 1986-ban már nemcsak a „gyárkapun belüli”, hanem a formális munkanélküliség is megjelent, amelynek kezelésére különféle, a biztosítási jellegű megoldásokat vezettek be. Az 1986-os struktúrát 1989. január 11-jével alakították

---

<sup>51</sup> KORNAI János: *The Socialist System. The Political Economy of Communism*. Oxford, Oxford University Press, 1992. 54-55.

<sup>52</sup> FERGE: i.m. 48. lj. 5-6.

<sup>53</sup> FERGE: i.m. 48. lj. 6.

<sup>54</sup> FONYÓ Gyula (szerk.): *A tanács törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976. 254.

át jelentősen, amikor is kialakult az egységes munkanélküli segély. Azaz, az államszocializmus bukásának időszakában kialakuló szociálpolitika a korábbi szabályozási alapokra támaszkodva egyfajta bismarcki jellegű rendszert kezdett újraépíteni.

A valódi biztosítási elven épülő szociálpolitikai ellátórendszer irányába tett legfontosabb lépést a társadalombiztosítás finanszírozásának 1989. január 1-jével történő átalakítása jelentette. A Társadalombiztosítási Alapról szóló 1988. évi XXI. törvény ugyanis a korábbi, központi költségvetési logikát felszámolva megteremtette a járulékbefizetésen alapuló, elkülönített kezelt állami alapból történő finanszírozás rendszerét,<sup>55</sup> amely finanszírozási megoldás a valódi társadalombiztosítási rendszerek szükségszerű fogalmi eleme.<sup>56</sup>

A szociális ellátórendszer kiépítését csak megkezdték: az államszocializmus 1989/90-es összeomlását követően az új, demokratikus Magyarországra várt a folyamat befejezése.

## **2.2. A gyökerekhez való visszatérés helyett felemás megoldások: az ágazatpolitika változásai 1990 és 1998 között**

Az 1989/90-es társadalmi, gazdasági és politikai rendszerváltozás Magyarországa előtt jelentős kihívások vártak. A rendszerváltozás során hazánkban is megjelentek a többi rendszerváltó országban is felmerülő gazdasági és szociális problémák. A szocialista gazdaság összeomlása miatt a korábbi vállalati szociális ellátórendszerek is összeomlottak, s a gazdasági nehézségek miatt az állami bevételek is jelentősen csökkentek. A rendszerváltozás folyamatában jelentősen rosszabbodott a gyermekes családok helyzete, a szocialista mezőgazdaság összeomlásával megnövekedett a szegénység a vidéki körzetekben, romlottak az egészségügyi és az oktatási szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés esélyei, valamint a leginkább szegények körében egyfajta szegénységi csapda alakult ki.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> a Társadalombiztosítási Alapról szóló 1988. évi XXI. törvény 1. §-át: „[a] Társadalombiztosítási Alap (a továbbiakban: Alap) olyan elkülönített állami pénzalap, amely a társadalombiztosítási ellátások, illetőleg a külön jogszabályok alapján járó, társadalombiztosítás által folyósított egyéb juttatások (a továbbiakban együtt: ellátások), valamint a társadalombiztosítás működésének fedezetére szolgál.”

<sup>56</sup> FAZEKAS Marianna: Szociális igazgatás. In: FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Osiris, 2004. 296.

<sup>57</sup> HÖRSCHELMANN, Kathrin: The social consequences of transformation. In: BRADSHAW, Michael J. – STENNING, Allison: *East Central Europe and the Soviet Union*. Harlow, Pearson Education, 2004. 221.

Amennyiben a magyarországi szociálpolitikára tekintünk, akkor az 1990-et követő időszak romló gazdasági és társadalmi környezetében a szociálpolitika kialakításában a szocializmusban is megőrzött bismarcki típusú rendszerek korlátozott újraépítése mellett jelentős befolyást gyakoroltak a neoliberális megközelítések, azaz elsősorban az új közmenedzsment paradigmája.<sup>58</sup>

2.2.1. „Restaurációs” kísérlet és folyamatos tűzoltás: a biztosítási elv hangsúlyozása és a rászorultsági, valamint személyes ellátási rendszer kiépülése 1990-94 között

Amennyiben ezt a kettősséget vizsgáljuk, akkor kiemelhetjük, hogy az 1990-1994 közötti ciklusban a kiépülő szociális ellátórendszer erősen épített a korábbi társadalombiztosítási alapokra. Így a szocializmus reformjai során a biztosításból sok esetben alanyi jogúvá váló ellátások tekintetében ismét helyreállították a biztosítási elvet. Ez különösen az egészségügyi ellátások körében jelent meg, ahol a korábbi, alanyi jogú ellátórendszert 1992-ben ismételten biztosítási alapúvá alakították át.<sup>59</sup>

A társadalombiztosítási rendszer további átalakításai során Ferge Zsuzsa öt főbb tendenciát emelt ki. Egyrészt a korszak reformjai erősítették a rendszerek demokratizmusát, másrészt a biztosítási rendszert megkísérelték az új szükségletekhez igazítani, harmadrészt a biztosításból idegen ellátásokat átalakították adóbevételekből finanszírozott juttatásokká. Negyedrészt a gazdasági nehézségek miatt csökkent az ellátások színvonala, s erősítették a magánbiztosítók szerepét.<sup>60</sup> Amennyiben a demokratizmus erősítését szemléljük, akkor az 1992-t követő társadalombiztosítási reformok az 1984 óta állami rendszert, amely 1989-től valódi társadalombiztosításként kezdett működni – a testületi önkormányzatok által végzett igazgatásra építő németországi mintákra<sup>61</sup> építve – sajátos önkormányzatokká alakították át, amelyek tagjait 1993-ban közvetlen választással választották. A bismarcki modellhez való visszatérést erősítette a biztosítási ellátások profiltisztítása. A szocializmus valamennyi munkaképes aktív korúra kiterjedő foglalkoztatottsági rendszere miatt ugyanis számos, alanyi jogú támogatást biztosításiként szabályoztak. Így például a kezdetben biztosítási jellegű családi pótlékot – a rendszerváltás folyamatában, még a demokratikus választásokat megelőzően, az 1990. évi XXV.

<sup>58</sup> HÖRSCHELMANN: i.m. 57. lj. 223. és FERGE Zsuzsa: Szociális törvénykezés a rendszerváltás óta. *Esély*, 1998. (3. sz.) 6-7.

<sup>59</sup> FERGE: i.m. 58. lj. 6.

<sup>60</sup> FERGE: i.m. 58. lj. 6-8.

<sup>61</sup> DETTERBECK, Steffen: *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. München, C. H. Beck, 2011. 49.

törvénnyel – adóbevételeiből finanszírozottá alakították át. A biztosítási logikát is kiterjesztették: 1991-ben kialakították a munkanélküli biztosítási rendszert a munkanélküli segély bevezetésével, amelynek igénybevételét meghatározott biztosítási időhöz kötötték. A csökkenő állami bevételekre, valamint a jóléti juttatások iránti, a növekvő szociális problémák miatti emelkedő igény miatt a korábbi ellátási színvonal fenntartására a magyar ellátórendszer képtelen volt, így az ellátások elinflálásával, valamint az azokhoz való hozzáférés szűkítésével a védelmi színvonal is csökkent. Az új közmenedzsment befolyását leginkább a piaci eszközök alkalmazása terén érhetjük utol. Már az 1990-94-es ciklusban megjelentek a piaci mechanizmusok a magyar társadalombiztosításban. A legjelentősebb ilyen jellegű reformot az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak kialakítása jelentette, amely a nyugdíjbiztosítás csökkenő ellátásai kompenzációja érdekében tette lehetővé, hogy non-profit szervezetnek minősülő pénztárak által nyújtott, tőkefedezeti alapú járadékkal egészítsék ki a társadalombiztosítás által nyújtott ellátást. A jogalkotó adókedvezményekkel és adómentes juttatás lehetővé tételével is ösztönözni kívánta a munkavállalók, valamint az őket foglalkoztató munkáltatók öngondoskodását.

Az 1990-es évek legjelentősebb változását azonban a *rászorultsági és személyes jellegű ellátásokat nyújtó szociális ellátórendszer kiépülése jelentette*. Bár a személyes jellegű szociális ellátások egy része már korlátozott formában, de a szocializmus idején is megjelent, a gondozási, valamint a vagyoni, jövedelmi rászorultságtól függő ellátások rendszerszerű kiépítésére ebben az időszakban került sor a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) elfogadásával. Ferge Zsuzsa e körben is kiemelte, hogy a rendszer kiépítésére az új szükségletek miatt volt szükség, s hogy számos új ellátást rászorultsági alapú, segélyjellegű juttatásként hoztak létre. A Szt.-vel kapcsolatban Ferge kiemeli, hogy a pénzügyi tárca nyomására az első törvénytervezet normativista segélyezési koncepcióját feladva egy diszkrecionálisabb, az 1990-ben – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel (Ötv.) – kialakított önkormányzati rendszer széleskörű mérlegelését megteremtő rendszer jött létre.<sup>62</sup>

Az önkormányzatok széleskörű szabadsága nemcsak a segélyek, hanem a személyes jellegű szociális ellátások körében is érvényesült. A személyes jellegű ellátások körében már az 1990-94-es ciklus is egyfajta piaci mechanizmusokat teremtett, amikor is széles körben megnyitotta a szociális szolgáltatásokat nyújtó intézmények alapítását, s ezeknek a nem állami szolgáltatóknak is biztosította az állami támogatásokat, így egyfajta korlátozott versenyt teremtett ezen a területen

---

<sup>62</sup> FERGE: i.m. 58. lj. 15-16.

is. Szintén piaci alapú elem volt, hogy az öngondoskodás elvét annyiban is érvényesítették, hogy szabályozták ezeknek az ellátásoknak a térítési díjait.<sup>63</sup>

*Amennyiben a fenti időszakra tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy az ágazatpolitika céljai közé tartozott az államszocializmust megelőző időszak formáihoz történő visszatérés igénye, amely jól tükröződik a társadalombiztosítás önkormányzati átalakításán. Azonban a rendszerváltás folyamatában a közigazgatásnak azonnal kellett választ adnia a tömegesen felmerülő, új társadalmi problémákra, így gyakran ad hoc megoldásokat alkalmazott – hasonlóan a többi rendszerváltó országhoz.*

### 2.2.2. Az új közmenedzsment által befolyásolt jóléti reformok – a költségek csökkentése érdekében (1995-1998)

A kiépülő szociális rendszert az 1990-es évek közepén jelentős megrázkódtatás érte, annak rendszere jelentős mértékben módosult. Bár az 1990-es évek elején is megjelentek bizonyos, az új közmenedzsment paradigmája által befolyásolt reformok, ám azok széles körű alkalmazására csak a súlyosbodó gazdasági nehézségek miatt az 1994-98-as parlamenti ciklus során, különösen az 1995-ös, az ún. Bokros-csomag körébe tartozó jogszabályokkal, majd az azt követően alkotott hozott törvényekben került sor, amikor is ezekkel az eszközökkel kívánták csökkenteni a költségvetés kiadásait úgy, hogy közben lehetőleg az ellátórendszert se számolják fel teljesen.

A reformok között kiemelkedő jelentőségű volt a *piaci típusú eszközök alkalmazása, bizonyos esetekben az ellátások privatizációja*.

A piaci szféra kiterjesztésének legfontosabb lépése az 1997-es nyugdíjreform volt, amikor is a korábbi egységes társadalombiztosítási nyugdíjat, amely mellett tisztán önkéntes részvétellel működtek 1993 óta az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak egy sajátos, kétpilléres rendszer váltott fel. Az új rendszer első pillére a továbbra is felosztó-kirovó elven működő társadalombiztosítási nyugdíj, amelynek ellátási színvonalát csökkentették, ugyanis a munkavállalói befizetések nagyobb részét a hosszabb munkaviszonnyal rendelkezők esetében opcionálisan, az új munkavállalók esetében kötelezően alkalmazandó magánnyugdíjpénztáraknak utalták. Ezek a magánnyugdíjpénztárak állami felügyelet alatt álló, egymással is versengő, non-profit magánjogi jogalanyok voltak, amelyek *tőkefedezeti* elvű nyugdíjellátásokat biztosítottak. A reform hívei szerint az új ellátórendszer a ver-

<sup>63</sup> HORVÁTH M.: i.m. 21. l.j. 120-125. A nemzetközi szakirodalom, s az OECD tipológiája a piaci típusú eszközök közé sorolja az ellátottak által fizetett térítési díjakat is. Ld. BLÖNDAL, Jón R.: Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services. *OECD Journal on Budgeting*, 2005. 104.

seny bevezetésével hatékonyabbá teszi az ellátásokat, erősíti az öngondoskodást, növeli a gazdaság számára elérhető megtakarításokat és tőkét (ugyanis a magánnyugdíjpénztárak tőkepiaci műveleteket is végezhetnek a forrásokkal). Mivel a rendszer tökefedezeti, ezért támogatói úgy vélték, hogy ösztönöz a járulékfizetésre, a befizetett összeg örökölhető, s hosszabb távon erősítheti az időskori biztonságot. A reformot azonban számos szakértő már a bevezetésekor ellenezte. A reformmal szembeni ellenérvként fogalmazták meg, hogy az átállás költségei viszonylag drágák voltak, a járulékfizetés ösztönzését a felosztó-kirovó rendszer korrekciójával – így egyéni számlák bevezetésével vagy sajátos pontrendszer bevezetésével – is elő lehetett volna mozdítani. Arra is rámutattak, hogy a nettó megtakarítás növekedése a nemzetközi tapasztalatok szerint nem egyértelmű, az alapvetően a tőkepiacok kiszámíthatatlan teljesítményétől függ. Kiemelték, hogy a magyarországi viszonyok között a rendszer intertemporális kockázata a magas inflációs kockázatok miatt jelentős.<sup>64</sup>

A piaci típusú mechanizmusok másik fő elemét a *térítési díjak* széles körű alkalmazása jelentette. Az új rendszerben a korábban külön díj nélkül igénybe vehető szolgáltatások széles körét minősítették részben térítéskötelessé. Ezek a változások a tágabb értelemben vett jóléti rendszerhez sorolható egészségügyi ellátásokat érintették jelentősebb részben.<sup>65</sup> Miként az előző alpontban jeleztem, a személyes jellegű szociális ellátások körében a térítési díjfizetési kötelezettséget már azok kialakításától kezdődően előírták.

Az 1994-98 közötti időszakban a költségvetési finanszírozás módosításával tovább erősítették annak a lehetőségét, hogy nem állami szereplők is beléphessenek a jóléti szolgáltatások nyújtói közé.

Szintén az új közmenedzsment körébe vonható a pénzbeli ellátások átalakítási rendszere is, ugyanis – elsősorban fiskális okokból – ebben az időszakban *jelentősen szűkítették az alanyi jogú ellátások körét*, gyakorlatilag felszámolták azok rendszerét. A családi jellegű támogatásokat ugyanis az ún. Bokros-csomag keretében jövedelmi és vagyoni viszonyoktól függő, gyakorlatilag rászorultsági ellátásokká minősítették, igaz, ezek igénybevételének jövedelmi korlátja jóval magasabb volt, mint a segélyjellegű ellátásoké.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> FERGE: i.m. 58. lj. 12. és NÉMETH György: A nyugdíjreform makroökonomiája. *Esély*, 1998. (6. sz.) 40-42.

<sup>65</sup> NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 197-198.

<sup>66</sup> FERGE: i.m. 58. lj. 5-6.

*Az 1995 és 1998 közötti időszakot az új közmenedzsment által befolyásolt, liberális, az állam szerepét visszaszorító, a piacra és a versenyre jelentős mértékbe építő reformok korszakaként jellemezhetjük. Ezeknek a reformoknak a fő célja elsősorban a költségvetési egyensúly megteremtése, az állami kiadások csökkentése volt.*

### **2.3. Felemás ágazatpolitika 1998-2002 között**

Az 1990-98 közötti időszak a szociális ellátórendszer kiépülésének időszakát jelentette. A korábbi, bismarcki struktúrák újraépítésének és a fiskális nehézségek kezelését is célzó új közmenedzsment alapú reformok időszakát követően az 1998-2002-es ciklust is ellentmondásokkal terhes, felemás ágazatpolitikai megoldások jellemezték, amikor is egyszerre voltak jelen az új közmenedzsment elemei, valamint a hagyományos, közjogias formákhoz való visszatérés.

#### 2.3.1. A hagyományos, közjogias formákhoz való visszatérés

A szociális ellátórendszer konszolidációjának részeként az 1998-2002-es időszak jogalkotása az 1994-98-as változásokat követően számos ponton visszatért az eredeti, közjogias jellegű feladatellátáshoz.

A közjogias megoldások előnyben részesítése elsősorban a *nyugdíjbiztosítási ellátásokat* jellemezte. Az 1997-es nyugdíjreformmal bevezetett magánnyugdíjpénztári rendszerrel kapcsolatban 2002. január 1-jétől a pályakezdők számára is önkéntessé tették ennek a megoldásnak a választását. Azaz, míg az 1997-es törvénycsomag a biztosításba frissen belépőknek kötelező jelleggel előírta a második pillérben való részvételt, addig a ciklus végén elfogadott módosítás ezt a kötelezettséget megszüntette.

A társadalombiztosítás *igazgatásában* is a hagyományos, közjogias, államigazgatás centrikus megoldásokhoz tértek vissza, amikor is 1998-ban a korábban területi önkormányzatok által igazgatott társadalombiztosítási rendszereket „államosították”, azaz a TB-önkormányzatokat megszüntetve az alapokat ismételten az államigazgatás szervei alá rendelték.<sup>67</sup>

Az új közmenedzsment által befolyásolt reformok körében, a fiskális stabilizáció érdekében a korábban alanyi jogú támogatásokat rászorultsági juttatásokká alakították át azzal, hogy meghatározott jövedelem alatti családok váltak csak jogosultakká az ellátásokra. Az új kormányzat már a ciklusa első hónapjaiban változtatott

---

<sup>67</sup> FAZEKAS Marianna: A szociális igazgatás. In: FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Osiris Kiadó, 1999. 297.



ezen, s az új családtámogatási törvénnyel (1998. évi LXXXIV. törvény) visszaállította azok univerzális ellátási jellegét. Az univerzális ellátások helyreállítása mellett azonban a kormányzati családpolitika érdekessége, hogy egyes európai konzervatív modellekre – így a német szabályozásra – is figyelemmel a gyermekes családok támogatásának nagyobb részét nem a szociális ellátórendszeren, hanem a családi szja-kedvezmény intézménye alapján az adórendszeren keresztül nyújtotta, ezzel kedvezőbb helyzetbe hozva a magasabb jövedelmű, adózó, s így az adókedvezményt igénybe vevő családokat.<sup>68</sup>

## 2. sz. táblázat

*Családok támogatására fordított államháztartási források alakulása  
(%-ban, induló év= 100%)<sup>69</sup>*

Hozzájutás elve szerint	Ellátás megjelölése	1999	2000	2001	2003
univerzális ellátás	családi pótlék	100	94	86	81
univerzális ellátás	gyes	-	100	90	85
biztosítási jellegű ellátás	gyed	-	100	144	173
rászorultsági ellátás	kiegészítő családi pótlék	100	107	105	104
adókedvezmény	szja kedvezmény	100	121	163	195

## 2.3.2. Az új közmenedzsment megközelítésének továbbélése

Bár 1998-2002 között több ponton visszaléptek a korábban meghatározó jelentőségű új közmenedzsment megközelítésétől, azonban bizonyos területeken ez a megoldás továbbélt.

Amennyiben a tágabb jóléti rendszerre tekintünk, akkor kiemelhetjük, hogy az *egészségügyi* ellátórendszer alakítása során a pontrendszer, a kapacitásszabályozás és a szolgáltatók széleskörű privatizációját lehetővé tevő törvények szabályozási modellje nagymértékben épített a németországi, az 1980-as években a közmenedzsment irányzatai által befolyásolt reformok modelljére.<sup>70</sup> Ebben az időszakban megjelentek olyan elképzelések is, amelyek egy, a National Health Service 1990-

<sup>68</sup> FERGE Zsuzsa: Ellenálló egyenlőtlenségek. *Esély*, 2005. (4. sz.) 36.

<sup>69</sup> Forrás: MÓZER Péter: Szociálpolitika jövő időben. *Esély*, 2011. (6. sz.) 29.

<sup>70</sup> A magyarországi szabályozás azonban nem lépett tovább: ugyanis míg Németországban az 1992-es reformok gyakorlatilag egy versengő biztosítókra alapuló modellt alakítottak ki, addig ennek lehetősége csak egyes szakértők felvetéseiben merült fel.

es, a versenyt középpontba helyező reformjához hasonló modellt építettek volna ki az irányított betegellátás megteremtésével.<sup>71</sup>

A versenyt ösztönző szabályokat a *személyes jellegű szociális ellátások* körében is erősítették, amikor is az új, immáron szektorsemleges működési engedélyezési rendszer kialakításával egyszerűsítették a nem állami szolgáltatóknak ellátások körébe, azaz a „piacra” történő belépését.

Az új közmenedzsment által befolyásolt szociális reformoknak központi eleme volt az öngondoskodás eszméje. A rászorultsági ellátások körében az öngondoskodás elvét ezek a megoldások úgy érvényesítették, hogy egyfajta „munkatesztet” vezettek be, azaz az ellátáshoz való jogosultságot megszüntette az, ha az érintett személy nem fogadta el a jogszabályban meghatározott munkalehetőséget. Ezt a megoldást az ezredforduló időszakának segélyezési reformja is átvette, amely az aktív korú inaktív rászorultsági segélye körében alkalmazta a munkatesztet. Szintén az új közmenedzsment hatását tükrözte az, hogy míg a minimálbér összege jelentősen emelkedett a ciklus alatt, addig a szociális segélyek mértékét csak kisebb mértékben növelték.

*Az 1998-2002 közötti időszakot felemás intézkedések jellemezték. A közjogias elemek mellett továbbéltek bizonyos menedzsment modelleket követő megoldások. A rendszer mögött egyfajta középső és felső középosztály bázisú társadalom felfogás húzódott meg: bár a családtámogatásokat alanyi jogúvá tették, azonban a családi pótlékhoz képest viszonylag magas összegű családi adókedvezmény bevezetése, valamint a rászorultsági alapú ellátásokhoz való hozzájutás szigorítása jelezte, hogy a kormányzat a szociálpolitikát a középosztály megerősítésének egyik eszközeként kezeli, s így egy számukra kedvező rendszert kíván létrehozni.*

#### **2.4. A szociális ellátások expanziója és visszavonulása (2002-2008/10)**

A 2002-2010 közötti időszakra is jellemző volt a változtatások felemássága, s a reformok befejezetlensége, torzó jellege. A vizsgált időszakban is több megközelítés élt egymás mellett: a brit „harmadik utas” politika befolyása mellett megmaradtak az új közmenedzsment elemei, valamint a közjogias eszközöknek is fontos volt a szerepe.

<sup>71</sup> Az irányított betegellátás rendszerének működésével kapcsolatban ld. részletesen: HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar egészségügyi szolgáltatások nyújtásának jogi szabályozása. Doktori értekezés.* Szeged, SZTE ÁJK Doktori Iskola, 2008. 158-170.

### 2.4.1. Az expanzió

A 2002-es választásokat követően a választási ígéreteiket teljesítő szocialista kormányzat *jelentősen növelte a szociális ellátórendszer befolyását*. Az ún. „száz napos” program során a nyugdíjak összegét számottevően növelő intézkedéseket vezettek be (az ún. „svájci indexálás” visszaállítása a nyugdíjak inflációkövetése helyett), jelentősen megnövelték a közalkalmazotti béreket, így a személyes jellegű szolgáltatásokra fordított kiadások is megnöttek.

3. sz. táblázat

*Szociális védelmi kiadások az éves GDP arányában Magyarországon 2001-2008*

(Forrás: ESPROSS)

Év	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Szociális kiadások az éves GDP arányában (%)</b>	19,08	20,02	20,89	20,37	21,46	22,00	22,26	22,45

A jóléti fordulatot hirdető új kormányzat a szociális ellátások és igazgatás jelentős átalakítását is célul tűzte ki, ennek keretében 2003-ban elindították a SZOLID Projektet, amelynek ambiciózus célja az volt, hogy az átfogó államreformhoz kapcsolódóan a szociális ellátások megújítását is elvégezze. Ezek a reformmunkálatok szorosan kapcsolódtak a folyamatban levő más közjogi átalakításokhoz. E körben különösen kiemelhetjük az önkormányzati rendszer felülvizsgálatának folyamatát. A rendszerváltást követően kiépített önkormányzati rendszerrel kapcsolatban viszonylag gyorsan nyilvánvalóvá vált, hogy elaprózott rendszere, a társulási hajlandóságot nem erősítő szervezeti és finanszírozási szabályai nem kedveznek a hatékony közszolgáltatási szerkezet kialakításának, s ezen belül a megfelelő szociális szolgáltatási keretek kiépítésének sem.<sup>72</sup> Éppen ezért olyan önkormányzati rendszer kiépítésére törekedtek, amely ezeket a méretbeli különbségeket képes megfelelően korrigálni.

Az expanzió „második” felvonását a 2004/2006. közötti időszak szociális átalakításai jelentették. Ebben az időszakban *erősödött az univerzalitás elve*, amikor is a családtámogatási rendszerben a korábbi adókedvezményeket és rászorultsági ellá-

<sup>72</sup> RÁCZ Katalin: Szociális feladatellátás a kistelepüléseken és a többcélú kistérségi társulásokban. In: KOVÁCS Katalin – SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: *Függőben. Köszolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2008. 190.

tásokat visszaszorítva az alanyi jogon járó családi pótlékot tették a meghatározó formává, s annak összegét is jelentősen megemelték.

A *rászorultsági ellátások* körében az ellátások *normativitását* erősítették, s egyben csökkentették a helyi közösségek diskrecionális döntési jogosítványait.<sup>73</sup> Ezzel egyidejűleg bizonyos, jellemzően normatív segélyeket önkormányzati hatósági ügyből államigazgatásivá minősítettek, s bár azokat az önkormányzatok államigazgatási hatósági feladatokat is ellátó szerveiként eljáró jegyzők igazgatták, ám így ezekben az ügyekben is megjelent az erőteljesebb államigazgatási kontroll.

A korszak reformjait jelentős mértékben befolyásolták a brit „Új Munkáspárt” harmadik utas szociálpolitikai megoldásai. Így a brit hatás, a szociális befogadás (inklúzió) erősítése tükröződik a Gyermekszegénység elleni Nemzeti Programon, amely számos elemében az Egyesült Királyság „Minden Gyermekek Számát” (*Every Child Matters*) programjára is épített.

A harmadik utas hatásokkal is összefüggésben az *új közmenedzsment bizonyos eszméi ebben a korszakban is jelen voltak*. Igaz, azok megjelenése is változott az idők folyamán. A verseny és az ellátotti jogvédelem erősítése, a szolgáltatói pozíciók elválasztásának igényét elsősorban a döntően az önkormányzatok által nyújtott, személyes jellegű szociális ellátásokkal kapcsolatban fogalmazták meg. Így a verseny biztosítása, a szektorsemleges ellátás és finanszírozás szükségessége, valamint a szolgáltatói, szolgáltatás-vásárlói és szakmai ellenőrzési (minőségbiztosítási) szerepek elválasztása iránti igény egyértelműen megfogalmazódott a különféle koncepciókban,<sup>74</sup> valamint a 2008-as szociális „paradigmaváltás” is ebbe az irányba tett bátorlalan lépéseket.<sup>75</sup> Szintén ebbe a körbe illeszthető az önkormányzati szolgáltatások körében a társulások megoldások ösztönzése, amelynek szervezeti kereteit a kistérségi társulások – ösztönző normatívával támogatott – szolgáltatásszervezése jelentette.<sup>76</sup>

A „harmadik utas” megoldások közé sorolhatjuk a munkanélküli (álláskeresői) ellátások rendszerének átalakítását. A gyorsabb munkavállalás ösztönzése érdekében az ellátás első 90 napjának összegét megemelték, míg a 91-270. nap közötti

<sup>73</sup> MÓZER: i.m. 69. l.j. 36.

<sup>74</sup> A leginkább kidolgozott ilyen reformprogram Győri Péter és Mózer Péter „Tékozló koldus ruháját szaggatja” modellje volt, amely alapvetően az új közmenedzsment, valamint az ezredforduló időszakának *Good Governance* megoldásaira épített, s széles körben az Egyesült Királyság ezredfordulót követő szolgáltatási mintáit vette alapul.

<sup>75</sup> HOFFMAN István: A helyi önkormányzatok szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások megszervezésében. *Esély*, 2011. (6. sz.) 58-59.

<sup>76</sup> RÁCZ: i.m. 72. l.j. 189-191.

összeget csökkentették. Egyes, fokozott védelmet érdemlő rétegek védelme érdekében pedig az álláskeresői járadék kimerítését követően álláskeresői segítyt biztosítottak.

Az új közmenedzsment mozgalmának a legjelentősebb hatása azonban a tágabb értelemben vett jóléti rendszerben nem ezen a területen, hanem az egészségbiztosítás átalakítása során jelentek meg: a 2008-as – végül hatályba nem lépett – versengő biztosítós modell alapvetően az új közmenedzsment reformjai által befolyásolt hollandiai szabályozás egyes elemeire épített. Úgyszintén piaci eszközöket alkalmaztak 2007-2008 között az általános, részleges térítési díj (az ún. vizitdíj és kórházi napidíj) bevezetésével, amelyet országos népszavazáson utasítottak el, s így szüntettek meg.

A *közmenedzsment* elemek jelenléte mellett azonban – jellemzően fiskális okokból – *megjelentek a közjogias szolgáltatásszervezési elemek*. Ezek alkalmazásának célja jellemzően a kiadások visszafogása volt, s elsősorban a szektorsemleges finanszírozás elvét befolyásolták. Ilyen megoldás volt a nem állami szolgáltatók esetében az új belépők esetében annak rögzítése, hogy a 2007-es költségvetési évben csak 50%-os finanszírozásban részesültek, valamint az, hogy az önkormányzatokat a kiegészítő egyházi normatíva megfizetésére kötelezték, ha intézményeiket egyháznak adták át. Mindezek már jelezték a szociális ágazatpolitika restriktív szakaszának közeledtét.

*A 2002-től a gazdasági világválságig terjedő időszakra összességében a szociális ellátórendszer expanziója volt jellemző. Azonban a fenti átalakítások jellemzően nem egységes, rendszerszerű mintát követve, hanem általában ad hoc jelleggel, gyakran egymással ellentétes elveket megvalósítva zajlottak le.*

#### 2.4.2. A restriktív időszak

*A szociális ágazatpolitika következő fordulatát a 2008-as gazdasági válsághoz köthetjük.* A válság miatti romló államháztartási helyzetre figyelemmel 2009-ben a „száz napos program” számos jóléti vívmányát visszavonták vagy a gazdaság konjunktúrális állapotához kapcsolva gyakorlatilag felfüggesztették. Ebbe a körbe sorolhattuk a 13. havi nyugdíj felfüggesztését, a nyugdíjak értékének az ún. svájci indexálás helyett az inflációhoz történő kötését. Szintén az államháztartás helyzetének javítása érdekében lehetővé tették, hogy az 50 év feletti munkavállalók visszaléphessenek a magánnyugdíjrendszerből a tisztán állami nyugdíjbiztosítási rendszerbe.

Bár az Alkotmánybíróság később alkotmányellenesnek minősítette, de a családi pótlékot is be kívánták vonni az adórendszerbe, mint adóterhet nem viselő – azon-

ban a kétkulcsos rendszerben az adóalapot növelő, s így magasabb kulcsot elérő jövedelem esetén ténylegesen adót növelő – járandóságot.

A személyes jellegű szolgáltatások körében a korábban szolgáltatásonként tagolt normatívákat jelentős mértékben összevonták, s azok összegét és kereteit jelentősen csökkentették.

A legjelentősebb restrikcóra azonban a rászorultsági pénzbeli ellátások körében került sor. Az ún. „Út a munkához” program egyfajta vízválasztót jelentett, ugyanis a segély összegének – több lépcsőben történő – csökkentésével, a munkateszt erősítésével éppen a korábbi segélyezési rendszer logikáját változtatták meg, s szakemberek szerint is egy kirekesztőbb jellegű rendszert vezettek be.<sup>77</sup>

Mindezek a változások már előre jelezték az ágazati szociálpolitika erőteljesen államközpontú, közjogias fordulatát 2010-et követően.

*A 2008-as gazdasági világválságot követően a korábbi szociálpolitikában egy restriktív, az ellátások és ezzel az állami kiadások mértékének csökkentésére irányuló időszak következett be.*

## **2.5. Közjogias, rendészeti fordulat a jóléti ellátórendszerben 2010-et követően**

A 2008-2010 közötti változások már magukban hordozták a szociálpolitikai megközelítés radikális közjogias, rendészeti jellegű átalakulását, amelyre a 2010-es kormányváltást követően került sor.<sup>78</sup>

Az átalakítás radikálisan megváltoztatta a *társadalombiztosítás* rendszerét, különösen a nyugdíjbiztosítást. A reformok során teljesen eljelentéktelennítették a második pillért. Első lépésben általános jelleggel megnyitották a magánnyugdíjrendszerből a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő átlépés lehetőségét, majd ezt úgy módosították, hogy azok, kik nem tettek külön nyilatkozatot, a törvényi határidő végén átléptek az állami rendszerbe. Ráadásul az eredeti szabályozás szerint a magánnyugdíjrendszerben maradók nem lettek volna jogosultak 2011. január 1-jét követően az állami rendszerben jogosultságszerzésre – igaz, ezt a kitételt az Alkotmánybíróság később megsemmisítette. Az átlépőknek a magánnyugdíjrendszer pozitívumainak megőrzéseként országgyűlési határozattal ígéretet tettek az egyéni számlák bevezetésére, amelyet többször elhalasztottak, s a kézirat lezárásakor az körvonalazódik, hogy bevezetésére 2014. január 1-jével kerülhet sor.

---

<sup>77</sup> MÓZER: i.m. 69. l.j. 33.

<sup>78</sup> MÓZER: i.m. 69. l.j. 32-33.

A munkanélküli biztosítás körében is jelentős megszorításokra került sor: csökkentették az álláskeresői járadék maximális összegét, annak időtartamát (a korábbi 30-270 napról 30-90 napra), kizárólag a nyugdíj előtti időszakra korlátozták az álláskeresői segélyt.

Az *alanyi jogú* ellátások körében az jelentett nagy változást, hogy a családtámogatások mellett ismét jelentősen megnövelték a gyermekek után járó (családi) adókedvezmények mértékét, így azok összege a családtámogatásokkal konkurálónak vált. Igaz, igénylésükre csak az volt jogosult, aki megfelelő mennyiségű adót fizetett be.

A közjogias, már-már *rendészeties felfogás* a legélesebben a *pénzbeli rászorultsági ellátások* körében jelent meg. A segélyek összegét több körben mérsékeltek, s az aktív korú inaktívak pénzbeli ellátásai körében erősítették a munkatesztet, oly módon, hogyha az államigazgatás (vagy a szervezésben közreműködő önkormányzatok) nem tudtak megfelelő munkalehetőséget ajánlani a segélyezettnek, akkor annak 30 napnyi közérdekű önkéntes tevékenységet – azaz ellenérték nélkül végzett munkát – kellett vállalnia, ha nem akarta elveszteni az ellátásra való jogosultságát. A közfoglalkoztatás 2011-es átalakítása során a közfoglalkoztatást a munkaviszonynál kedvezőtlenebb jogviszonnyá alakították át: a közfoglalkoztatási bér a minimálbérnél alacsonyabb, a közfoglalkoztatás végzésének feltételei is kedvezőtlenebbek, mint a nyíltpiaci munkaviszony. Ráadásul a közfoglalkoztatás szervezését a rendszerért (is) felelős miniszterre, a belügyminiszterre bízta, ezzel is jelezve az intézmény rendészeti jellegét.

A *személyes jellegű szolgáltatások* esetében az eltérő településméretből fakadó mérhetőkonysági és méretgazdaságossági problémákat – a korábbi megfontolásokat felülírva<sup>79</sup> – a gyermekvédelmi szakellátások és a szociális szakosított ellátások nyújtásáért felelős szolgáltatók széles körének államigazgatási fenntartásba vonásával kezelték, azaz e körben is a közjogias megoldásokat preferálták.<sup>80</sup>

A 2010-et követő időszak szociálpolitikájára szintén egy középső és felső középosztály bázisú társadalomszemlélet jellemző: a szociálpolitika ismét a középosztály megerősítésének eszközévé vált. A szociálpolitikában mindemellett egy erős

<sup>79</sup> HORVÁTH M. Tamás: A közmenedzsment változásai. In: FAZEKAS Marianna: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2011. 93.

<sup>80</sup> BALÁZS István – BALOGH Zsolt Péter – BARABÁS Gergely – DANKA Ferenc – FAZEKAS János – FAZEKAS Marianna – F. ROZSNYAI Krisztina – FÜRCHT Pál – HOFFMAN István – HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó – KECSŐ Gábor – SZALAI Éva (szerk. NAGY Marianna – HOFFMAN István): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 56.

*közjogias, államigazgatás-centrikus fordulatra is sor került, valamint a rászorultsági szociálpolitikában számos rendészeti jellegű megoldás is megjelent.*

### **3. Záró gondolatok**

A magyar szociális ágazati politika alapvető jelleggel illeszkedett a közép- és nyugat-európai ellátási modellekhez. Amennyiben a külföldi modelleket vizsgáljuk, láthatjuk, hogy azokban a rendszerekben – ha változó intenzitással is, de – egymás mellett voltak jelen az új közmenedzsment, a Jó Állam és a neoweberi állameszme által befolyásolt modellek.

A rendszerváltozás időszakának Magyarországon a jóléti állam kiépítése számos nehézséggel nézett szembe. A folyamatosan változó környezet, az ad hoc politikai megoldások<sup>81</sup> miatt a magyar jogalkotó és az ágazati politika a különböző modellek és megközelítések között hanyódott, s az egyes paradigmák alkalmazására gyakran nem rendszerűen került sor, s az egyes rendszereken belül is sok esetben kevésbé koherens megoldások alakultak ki.

---

<sup>81</sup> HÖRSCHELMANN: i.m. 57. l.j. 222.



**Lapsánszky András**

*tanszékegyetemi docens*

*Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar*

## **A HÍRKÖZLÉSI LIBERALIZÁCIÓ ÉS ANNAK HATÁSA A HÍRKÖZLÉS KÖZSZOLGÁLTATÁS TARTALMÁRA**

### **1. Bevezetés**

A hírközlési liberalizációval, az állami monopólium és tulajdon reformjával, „lebontásával” összefüggésben általánosan megjegyzendő, hogy a gazdaságba beavatkozó közigazgatás határainak, tartalmának, eszközeinek kialakítása mindig is elemi kérdésként merült fel a piacgazdaságokban, kormányzati rendszerekben. A társadalmi jólét fokozása, biztosítása keretében ugyanis jelentős kihívás elé állítja a közpolitikát és a kormányzati döntéshozatalt a közszolgáltatások ellátása és a „magángazdaság”, a piaci verseny működése közötti megfelelő egyensúly kialakítása. Napjaink világ gazdasági viszonyai között ez a kérdés és annak összetettsége tovább fokozódik. Egyfelől ugyanis a globalizálódó gazdasági helyzet egyre inkább indokolja a közszektor, a közkiadások csökkentését, másfelől azonban a közszolgáltatások szerkezeti reformja (különösen liberalizációja és privatizációja) nem minden esetben minősíthető a legjobb megoldásnak. Sőt a közszektor-reform számos területen igencsak kockázatos lépés, hiszen – a legtöbb esetben – visszafordíthatatlan következményekkel járhat, vagyis a közszolgáltató ágazatok egy részében nem feltétlenül okoz hatékonyabb működést a piaci verseny és a magántulajdonosi szerkezet (pl.: vízszolgáltatás, vasúti szolgáltatás, stb.).

A közszolgáltatásokat jellemző alapvető szükségletet, közérdeket és a fogyasztók számára elérhető ellátás garantálását nagyon nehéz mérlegre tenni a piaci verseny és a magántulajdon gazdasági hatékonyságával szemben. A kérdés azonban mégsem kerülhető meg pusztán azzal, hogy a közszektor-reform kockázatos jellege miatt (pl.: az esetlegesen kialakuló „magánmonopólium” által társadalmi szinten

okozott ún. holttehervesztés<sup>1</sup>) nem szükséges, illetve elhalasztandó, mert a sikeres liberalizáció és privatizáció addig nem látott fejlődést, minőségjavulást, fogyasztási növekedést és gazdasági hatékonyságot okoz az adott – közszolgáltatás tartalmú – ágazatban. (Ez utóbbira példa a hírközlés és részben a légiközlekedés, stb.)

Általánosan megállapítható tehát, hogy a gazdasági verseny és a magántulajdonosi szerkezet (a „magánszektor”) nem „mindenható”, így önmagában nem jelent garanciát a társadalmi és a gazdasági hatékonyság megvalósulására, sikereire. Mégis nyilvánvaló előnye, hogy a működőképes verseny bármely szabályozási eszköznel hatékonyabb gazdálkodást és gazdasági fegyelmet biztosít, illetve bármely „mesterségesnek” minősíthető (pl.: állami, közpolitikai) tervezésnél eredményesebb gazdasági működést jelent. Egy biztos, az elhibázott közszolgáltatás-reform (pl.: magán-monopólium kialakulása) jelentős károkat okozhat a társadalom, az adott közösség számára, amelyhez képest nagyságrendekkel előnyösebb a közszektor, az állami ellátórendszer keretében működő közszolgáltatási struktúra (még a piaci verseny kizárásának hátrányaival együtt is).

Mindenesetre egyfajta alaptételként megállapítható, hogy a piaci alapú közszolgáltatások szerkezeti szintű reformjának – liberalizációjának – egyetlen („legitimálható”) valódi értelme, funkciója és egyben célja lehet, mégpedig a közérdek hatékonyabb érvényesülése, vagyis a társadalmi jólét, a „közjó” növelése, a szolgáltatás magasabb színvonalú ellátása, a választék és a minőség fejlesztése, valamint a szolgáltatás gazdasági és társadalmi hatásainak eredményesebb kiaknázása. Ha e szempontokat mérlegre téve a közszolgáltatás reformja nem szolgálja a közösség érdekeit, akkor sokkal hatékonyabb az állami ellátás bármely típusa és formája.

*Maga a verseny* is járhat tehát *káros hatásokkal*, ha a társadalom, a fogyasztás oldalán a piaci verseny létéből eredő *haszon*<sup>2</sup> jelentősen *kisebb*, mint a piaci versenyből fakadó gazdasági, *közösségi előny*, illetve *költséghatékonyság*. Ebben az esetben a *piacnyitás*, a gazdasági versenyhelyzet kialakítása *ésszerűtlen*, vagyis *több költséget* okozna, mint a verseny működéséből eredő haszon. A teljes körű liberalizáció *különösen* akkor ésszerűtlen, ha a *hálózaton* nyújtott szolgáltatás:

<sup>1</sup> PIRRONG, S. Craig: *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Norwell, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers, 1996. 34., 77., 209., 257.; TRAIN, Kenneth E.: *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*. Cambridge, Massachusetts, MIT, 1997. (5. kiadás), 185.; WILLIAMSON, Oliver E.: Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 4. No. 1. (1995) 21-49.

<sup>2</sup> Ld. pl. HELLER Krisztina: A hírközlés állami szabályozása. *Közgazdasági Szemle*, 1990. 4. sz. 485-499.

- a) fizikailag, műszakilag *megoszthatatlan* (pl.: vízvezeték) és/vagy
- b) a versenyhelyezethez szükséges párhuzamos hálózati struktúra kiépítése a társadalom számára hosszú távon is *gazdaságtalan*, illetve előnytelen lenne a felbecsülhetetlen méretű *költségek* és a *műszaki nehézségek* okán, valamint
- c) ha különböző *egyéb okok* alapján az adott szolgáltatást tekintve *csak egyetlen szolgáltató* működése lehet gazdaságos.

E három esetben a szolgáltatás általában *teljes egészében természetes monopóliumnak*, valamint piaci alapú *közszolgáltatásnak* minősül, így a közösség szempontjából a leghatékonyabb, *legcélszerűbb*, ha jogi szabályozásban biztosított – természetes, illetve állami – *monopóliumként* működik.

Ha az állami beavatkozás, a közigazgatás szempontjából nézzük a közszektor, a közszolgáltatások reformjának kérdését, akkor a legfontosabb szempont, hogy az állami monopólium közvetlenül és egyszerűen irányítható, hiszen az állam tulajdonosi hatalma<sup>3</sup> széleskörű és szinte korlátlan közigazgatási befolyást tesz lehetővé. Vagyis az állami tulajdonban működő közszolgáltató monopólium működésében viszonylag könnyen érvényesíthetők az állam gazdasági, közösségi, fejlesztési, stratégiai és egyéb céljai, szempontjai. Megjegyzendő azonban, hogy a teljesen monopolizált piacokon fennálló egyszerűbb beavatkozási lehetőséget, az erősebb befolyást (vagyis az állam tulajdonosi, vállalatirányítási, vállalatigazgatási hatalmát) az állami vállalat hatékonytalan működésének gazdasági tényezői általában lerontják.

Ezzel szemben a piaci alapokon és a magántulajdonosi szerkezetben működő szolgáltatások körében az állami beavatkozás lehetősége nem irányítási, hanem kizárólag közhatalmi (garanciális) típusú. Azaz a magánszektor szolgáltatásait a közigazgatás csak hierarchián kívüli jogalkotás és jogérvényesítés (hatósági tevékenység) útján befolyásolhatja, amely mind tartalmában, mind eljárásában, mind az igazgatott jogalanyok védelmében, mind pedig az igénybe vehető jogorvoslatok

<sup>3</sup> NOAM, Eli: *Telecommunications in Europe*. New York, NY, Oxford University, Inc., 1992. 3-25.; ELIASSEN, Kjell A. – FROM, Johan (szerk.): *The Privatisation of European Telecommunications*. Aldershot, Hampshire, HR (UK), Ashgate Publishing Limited, 2007. 28., 59., 94-97., 102-104., 113-115.; BACHE, Ian – GEORGE, Stephen: *Politics in the European Union*. Oxford, OX, Oxford University, 2006. 16., 419-420.; SHY, Oz: *The Economics of Network Industries*. Cambridge, CB, Cambridge University, 2001. 7-8., 105., 106., 119., 126-128.; MUELLER, Milton L.: *Universal Service: Competition, Interconnection and Monopoly in the Making of the American Telephone System*. Cambridge, Massachusetts, MIT – Washington D.C.: AEI, 1997. 189-190.

szempontjából garanciálisan kötött, tehát jogállami alapokon rendkívül merev közigazgatási tevékenység-rendszert jelent.

Pontosan ez a szempontrendszer, mégpedig: egyik oldalról az állam gazdasági döntéseinek könnyebb érvényesítési lehetősége (gyakran a közszolgáltató állami szervezet gazdaságtalan működése mellett), míg másik oldalról a gazdasági, piaci alapú verseny hatékonysága (de az állami akarat nehezebb és lassabb közhatalmi alapú érvényesítése) képezi az egyik legfontosabb döntési alapot és határvonalat a gazdasági közszolgáltatások megszervezésének módszereiben.

A közigazgatás-tudomány szempontjából tehát a közszolgáltatás-reform legfontosabb kérdése, hogy az adott közszolgáltatást érdemes-e az irányításhoz képest eltérő közhatalmi közjogi rezsim és garanciális korlátok közé szorított jogérvényesítési rend körébe helyezni, illetve, hogy a közszolgáltatás milyen eszközökkel, módszerekkel „helyezhető át” az állami tulajdon és az állami szolgáltatási monopólium struktúrájából a gazdasági verseny és a magántulajdon keretébe.<sup>4</sup>

E kérdések tükrében a piaci közszolgáltatások ellátásának és reformjának világviszonylatban determinált közigazgatási kerete kivételesen fontossá, illetve szinte egyedülállóan érdekessé válik. A közigazgatás rendszere, felépítése ugyanis kivétel nélkül az állami szuverenitás, illetve a nemzeti sajátosságok alapját képezi, amelyet minden egyes – független – állam saját maga alakít, és amelybe beavatkozást egyetlen ország sem tűr (még a legsikeresebb és legegységesebb regionális integráció, az Európai Közösség keretében sem). A piaci közszolgáltatások alapvető sajátossága azonban, hogy egyrésztől kiterjedt, napjainkra már világméretű hálózatok útján működnek, másrésztől mind az átvitel, mind a műszaki, technológiai alapok, mind pedig a gazdasági szempontok mentén, országhatárokat nem ismerve mutatnak egységes, közös jellemzőket. Ebből következően a piaci (hálózatos) közszolgáltatások működtetése, igazgatási és piacszerkezeti reformja napjainkra világviszonylatban egységesedő közigazgatási eszközök és intézmények keretében folytatható sikeresen. Természetesen az egyes országok messzemenőig önállóak a közszolgáltatások szervezésében és országonként számos sajátos módszer is jellemzőnek mondható, mégis minden piaci közszolgáltatás-működésnek, reformnak van egy meghatározható közös alapja, közigazgatási módszere, eszközcsoportja, amelynek jogrendszerbe illesztése nélkül a közszolgáltatás-szervezés nem tudja

<sup>4</sup> A kiterjedt liberalizációig (közel 100 éven keresztül) mind a hírközlési ellátást nyújtó vállalat, szervezet, mind pedig a hírközlési szolgáltatási rendszer szinte teljes körűen állami tulajdonban állt. Vagyis nemcsak a hírközlési vállalat működött állami tulajdonban, hanem a „hírközlési ellátás”, az ellátás lehetősége és állami feladata is (néhány fontosabb kivétel: Egyesült Államok, Finnország).

betölteni egyetlen igazi célját, mégpedig a közjó érvényesülését. (Szervezeti szempontból e körben a szabályozó hatóságok sajátos tevékenységei emelhetők ki.)

A közszolgáltatások fejlődését tekintve a közszektor-reform az „olajválságok”<sup>5</sup> óta folyamatosan napirendi pontot képez mind a fejlett, mind fejlődő piacgazdaságok közpolitikai döntéshozatalában és közigazgatási rendszerének megszervezésében.

A liberalizáció azonban a piaci alapú közszolgáltatások körében – a hírközlésen kívül – igencsak rövid ideig volt általánosan „népszerű”, inkább csak egyfajta általános „fellángolást” jelentett az egyes országokban. A hírközlésen kívüli piaci közszolgáltatások vonatkozásában jellemző kezdeti átfogó, óriási léptékű és az egyes államok részéről igen „határozott szándékú” reform, liberalizációs folyamat tehát rövid időn belül (néhány, főleg „angolszász” ország kivételével) megtorpant, lelassult vagy teljesen elakadt.

A hírközlés viszont, egyrészt szinte teljesen egyedülálló, önálló és más ágazatokra is alapvető hatást gyakorló utat járt be a liberalizáció és a privatizáció – a közszektor-reform – világméretű folyamataiban. Másrészt a piaci alapú közszolgáltatások között – napjainkig – a legeredményesebben kibontakozó liberalizációs folyamatot jelenti. Harmadrészt igen sajátos összefonódást mutat, sőt egyfajta alapfeltételét képezi más ágazatok keretében érvényesülő liberalizáció általános folyamatainak.

A hírközlési igazgatás rendje tehát általánosan tükrözi az állam és a gazdaság viszonyrendszerének, a közszolgáltatások megszervezésének, szerkezeti szintű átalakításának, illetve a közszolgáltatásokkal összefüggő gazdasági folyamatokba beavatkozó közigazgatás módszereinek, típusainak szinte valamennyi elemét, modellszerű ismervét.

## 2. A hírközlési „közszektor-reform” alapintézményei

A hírközlés sajátosságai, valamint a gazdaság egészét átfogóan érintő fejlődése alapján a hírközlés reformjában a piaci közszolgáltatások szerkezeti átalakításának szinte valamennyi alapvető módszere, eszköze és fogalom-készlete több-kevesebb

<sup>5</sup> SIMMONS, Matthew R.: *Twilight in the Desert: The Coming Saudi Oil Shock and the World Economy*. Hoboken, New Jersey, John Wiley&Sons, Inc., 2005. 10., 50., 56., 59-62.; STIGLITZ, Joseph E.: *Making Globalization Work*. New York, NY: W.W. Norton & Company, Inc., 2006. 141., 172.; THUROW, Lester: *Zero-Sum Solution*. New York, NY, Simon & Schuster, Inc., 1985. 33-34., 87.; BAUMOL, William J. – LITAN, Robert E. – SCHRAMM, Carl J.: *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*. Yale University, 2007. 13., 18., 31., 229.

jelentőséggel szerepet kap. Így különösen a liberalizáció, a privatizáció, a decentralizáció, a monopolhelyzet megszüntetése és sajátosan a dereguláció struktúrája, fogalmi rendszere is.

A hírközlési közszektor szerkezeti *átalakítása* mégis *két intézmény* keretében szinte teljes körűen rendszerezhető és elemezhető, mégpedig *a liberalizáció és a privatizáció fogalmában*.<sup>6</sup>

A *liberalizáció legáltalánosabb* értelemben a piaci verseny szabadságfokának növelése.

A *privatizáció szűkebb értelmű* jelentés-tartalma, az állami tulajdon magántulajdonba kerülése (természetesen a privatizáció fogalmába tartozik az állami tulajdon „átadásának” számtalan átmeneti formája – pl. koncesszió – is). *Tágabb értelemben* azonban a privatizáció fogalmába tartozik *az állami vállalatok piacra lépése*, sőt az is, ha *nem az állami vállalat*, hanem *adott állami funkció, feladat, közszolgáltatás* kerül „magánkézbe”, magángazdálkodás keretébe (a magántulajdon szerkezetébe).

A *privatizáció és a liberalizáció* tehát két különböző fogalmi struktúrát jelent, de közös sajátosságukat tekintve hangsúlyozandó, hogy a hírközlés berendezkedéséből és fejlődésének sajátosságaiból adódóan e két intézmény *párhuzamosan*, erős kölcsönhatásban jellemezte a hírközlési piacon bekövetkező óriási változásokat.

A hírközlési közszektor-reformmal, a liberalizációval kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy a hírközlés fejlődése *nem az állami szerepvállalást* kérdőjelezte meg, nem az állami beavatkozás hírközlési piacról történő teljes kivonulását igényelte, hanem az *állam hírközlési szerepének minőségi átalakítását*, megváltoztatását.

A *hírközlési piac „függetlenítése”* a költségvetési gazdálkodástól, a közpénzügyi struktúra szerint hozott döntéshozatali mechanizmustól, valamint az állam tulajdonosi szerkezetétől azonban *nem jelenti* egyúttal a hírközlés sajátos tartalma szerint indokolt kifejezett *állami beavatkozás megszüntetését*.

A gazdasági, technológiai tényezők által kiváltott hírközlési gazdasági verseny szerkezetében ugyanis szükségszerűen fennmaradt, sőt meg is erősödött a gazdasági igazgatás, a szektor-specifikus hírközlési szabályozás szigorú és hatékony közjogi alapú beavatkozást garantáló tartalma. Már maga az elérni kívánt verseny-piaci környezet sem nélkülözheti az erős és szakmailag megalapozott (a műszaki, a közgazdasági, és a jogtudományok szoros összhangjára épülő) szabályozási rendet,

---

<sup>6</sup> Minden egyéb piaci szerkezetváltáshoz kapcsolódó gazdasági közigazgatási fogalom ugyanis a liberalizáció, illetve a privatizáció részelemét képezi vagy a liberalizáció és a privatizáció fogalmával meghatározó, alapvető tartalmi összefonódást mutat.

ugyanis a hírközlés speciális gazdasági és műszaki jellemzőiből következően szinte lehetetlen, hogy természetes, szerves gazdasági fejlődés eredményeként alakuljon ki a hatékony, önszabályozási folyamatokra épülő hírközlési piaci verseny.

A hírközlés történetében tehát az *állami beavatkozás folyamatosan* – napjainkban is – indokolt, illetve szükségszerű volt, annyiban, hogy a hírközlés fejlődésének *korszakos* jelentőségű állomásai *átfogó szerkezetváltásra* irányuló hatással jártak az állami szerepvállalás módja és rendező elvei körében.

A hírközlési *állami monopóliumok lebontásán* alapuló szerkezetváltás legáltalánosabb értelemben a hírközlési szolgáltatók és szolgáltatások működését meghatározó *állami tulajdon és költségvetési gazdálkodási rend* megszüntetésében állt, amellyel *párhuzamosan* a hírközlési piac „tartalmában”, valamint a szolgáltatások jelentős részének *jellemzőiben ugyan nem*, de gazdasági alapon és szabályozásában *fokozatosan kikerült* a közszektor köréből.

A liberalizált hírközlési piacon az állami beavatkozás már *nem az állam tulajdonosi hatalmán*, a *közvetlen költségvetési irányításon* és gazdálkodáson alapul. Ebből következően – a liberalizáció és a privatizáció kibontakozásával – az állam a hírközlésben sem léphetett/léphet fel a tulajdonosi szerkezeten, a tulajdonosi hatalmon alapuló irányítási (vállalat-irányítási) eszközökkel. Vagyis az állami beavatkozás határa, a gazdasági igazgatás terjedelme – jogállamban – az alkotmányos alapok keretében garanciálisan meghatározott „közhatalmi” típusú jogérvényesítésre korlátozódhat.

Hangsúlyozandó, hogy a hírközlési liberalizációt megvalósító országokban – az állami berendezkedéstől és a jogrendszerrel függetlenül – egységesen érvényesült, hogy:

- a) A hírközlés versenypiaci alapra helyezésével a *piaci és a szolgáltatási struktúra* a közigazgatás „közhatalmi” típusú tevékenységeinek és jogérvényesítési módszereinek keretébe „helyeződik”.
- b) A *hírközlési piac szereplői* pedig az államigazgatáson belüli irányítási-tulajdonosi (közszektor-vállalat irányítási) hatalom keretéből szintén az államtól, a közigazgatás szervezetétől elkülönült külső jogalany státuszába kerülnek.

A hírközlési állami monopólium lebontását, átalakítását követően a hírközlési piaci versenybe történő állami beavatkozás az egyes jogrendszerekhez igazodóan tartalmilag változó, de keretét a közigazgatás és a közigazgatási jog képezi. Ebből következően a hírközlési piac működésében egyrészt kiemelt jelentőséget kapott a közigazgatási jog elmélete, jogalkalmazási gyakorlata, másrészt pedig a hírközlés közszolgáltatási mechanizmusához, állami ellátórendszeréhez képest részletesen és

garanciálisan kialakított szektor-specifikus szabályozás, valamint gazdasági igazgatás vált szükségessé.

A hírközlési szolgáltatások, közszolgáltatások gazdasági és technológiai fejlődésének egyik alapvető sajátossága ugyanis, hogy nemzetközi, világgazdasági szinten egyre határozottabban egységesülő, így az egyes jogrendszerektől „részben függetleníthető” működési elveken, infrastruktúrán, szolgáltatáson alapul. A hírközlés „globalizálódása” az egyes országok szempontjából tehát viszonylagosan egységesé teszi a szolgáltatás-nyújtás rendjét, az infrastruktúrát és ebből következően az állami beavatkozás funkcióját és szabályozásának tartalmát.

### 3. A hírközlési piacnyitás főbb elemei

A hírközlési *szerkezet- és szervezet-átalakítás első fontosabb*, még a közszektoron kívüli piaci folyamatoktól, és a *piacnyitástól független* lépése a *klasszikus posta és hírközlés teljes szétválasztása* volt.

A hírközlés és a posta *elválasztásának legáltalánosabb indoka*, hogy a hírközlés fejlődésének önálló és a postához képest igencsak eltérő iránya alapvetően átalakította a hírközlési szolgáltatások tartalmát. Ebből következően a postai és a hírközlési szolgáltatási rendszer határozott távolodásnak indult. (Olyannyira, hogy az 1980-as évek második felére a szolgáltatás-nyújtás kettős érintettségű területei szinte elenyésző méretűre csökkentek<sup>7</sup> és jelentőségüket veszítették.)

A hírközlést tekintve fejlettnek számító országok tehát az 1980-as években a gazdasági és műszaki szükségszerűség alapján megkezdték a hírközlés és posta szétválasztásának folyamatát, amelyben rövid idő alatt komoly előrehaladást értek el.

A posta és a hírközlés szétválasztása azért is kiemelt jelentőségű folyamat a hírközlés fejlődésében, mert általában együtt járt a *hírközlési szervezet állami*, államigazgatási *funkcióinak*, hatásköreinek *megszüntetésével*. (A korábbiakban említésre került, hogy az állami tulajdonú hírközlési szervezet látta el a hírközlési állami funkciókat és azon belül a hatósági típusú feladatokat is.)

A hírközlési állami vállalat/szervezet tehát nemcsak a postától, hanem a kormányzati funkcióktól, a közigazgatási típusú feladatellátástól is elhatárolásra került.

A hírközlési liberalizáció és a privatizáció alapvető *sajátossága*, hogy a fejlett piacgazdasággal és hírközléssel rendelkező országokban napjainkra fokozatosan,

---

<sup>7</sup> HELLER Krisztina – NÁDASDI Ferenc (szerk.): *A hírközlés társadalmi és gazdasági összefüggései*. Budapest, Akadémiai, 1990. 222.



néhány szűk körű kivételt leszámítva, *szinte teljes körűen megvalósult*.<sup>8</sup> Vagyis a hírközlési liberalizáció teljes körűen *megnyitotta* a piaci, gazdasági *verseny* szerkezetét, *megerősítette* a piaci *szabadságfokot* és széles körben *bevonta* a *magánérdekeket*. A kiterjedt *privatizációban* pedig a kezdetben alkalmazott különböző szerződéses változatok módszereitől (közigazgatási szerződések, koncessziók, stb.) elmozdulva világszerte általánossá vált a *tulajdon-átruházás*.

Általános értelemben a hírközlési közszolgáltatási rendszer *szerkezeti változásai*ban tehát nemcsak a *piaci verseny* megnyitása, hanem az állami tulajdonban (illetve irányítási befolyás alatt) lévő szolgáltatók és szolgáltatások *privatizációja* is jellemzőnek tekinthető. (A privatizáción belül pedig az adásvétel, a magántulajdon kiterjedése minősíthető alaptípusnak.)

#### 4. A hírközlés, liberalizáció utáni közszolgáltatás jellemzői

A fentiekben foglaltak alapján általánosan megállapítható, hogy a hírközlés napjainkra a közszektorból a *magánszektorba* került és a *piaci verseny* szerkezetében működik. Mindettől függetlenül azonban a hírközlés továbbra is számos *közszolgáltatási* tartalommal összefüggő sajátossággal rendelkezik.

A közszolgáltatásokkal összefüggő *sajátosságok* egyik legfontosabb alapja, hogy a liberalizáció és a privatizáció *nem változtatja meg* egy adott szolgáltatás *közszolgáltatási tartalmát*, közérdekű súlyát, gazdasági és társadalmi hatását. (A hírközlésben mindez különös hangsúlyt kap.) Kiemelendő tehát, hogy a hírközlés folyamatosan bővülő, fejlődő *szolgáltatási rendszere* a privatizált és liberalizált piaci mechanizmus keretében is – általánosan és egységesen – *közszolgáltatási jellemzőkkel* rendelkezik.

A piaci verseny szerkezetében berendezkedő hírközlési szolgáltatási rendszer közszolgáltatások fogalmával összefüggő sajátos intézménye világszinten a hírközlési egyetemes szolgáltatás.

Az *egyetemes szolgáltatás* a *piaci versenyben gazdaságtalanul* ellátható fogyasztók *ellátásának* garanciája, amely számos országban kizárólagos vagy különleges jogokat, állami tulajdont, meghatározó állami gazdasági, irányítási befolyást, illetve közszolgáltatási tartalmú szabályozást alapoz meg.

<sup>8</sup> Fontos azonban hangsúlyozni, hogy továbbra is állami tulajdonban és a közszektor kereteiben maradtak a hírközlési korlátos erőforrások (a frekvenciák és az azonosítók).

A liberalizáció kibontakozásának korai szakaszában az egyetemes szolgáltatás még csak egy célkitűzést, pontosan a *liberalizáció* egyik fontos *közérdekű célját* képviselte, miszerint minden igénylő fogyasztó hozzáférhessen a hírközlési szolgáltatásokhoz. A hírközlés óriási *fejlődése* azonban alapvető *hatást* gyakorolt/gyakorol az egyetemes szolgáltatás szerepére, tartalmára, megvalósításának lehetőségére, továbbá az egyetemes szolgáltatás iránti fogyasztói igényekre is. E hatás lényege, hogy a fejlett hírközléssel rendelkező országokban egyértelműen *teljesíthetővé váltak* az egyetemes szolgáltatás tartalmát világszinten kitöltő *telefonszolgáltatás* és meghatározott *alapszintű adatátviteli szolgáltatások* iránti *fogyasztói igények*.

A hírközlési egyetemes szolgáltatás: *a)* mindenki számára, *b)* folyamatosan, *c)* egyenlő feltételekkel, *d)* megfizethető áron elérhető, *e)* számos esetben szociális és egyéb közérdekű szempontokat magában foglaló, *f)* a távközlés társadalmi és gazdasági hatásaival összefüggő, továbbá *g)* az igényelt helyen nyújtandó és az igényelt helyre alkalmazható szolgáltatási kötelezettség, amely csak kifejezetten – általában jogszabályban – meghatározott feltételek mentén tagadható meg.

Vagyis a társadalmi szükségletekkel szoros összefüggésben az egyetemes szolgáltatás szabályozása *kijelöli* a liberalizáció folyamatában és a piaci verseny keretében a *fogyasztók* számára *feltétlenül*, egyetemesen, illetve a *gazdasági hatékonyságot nélkülözve* is biztosítandó *szolgáltatások* körét. A kijelölt *egyetemes szolgáltató* így abban az esetben is köteles garantálni az egyetemes szolgáltatást, ha a szolgáltatás-nyújtás gazdaságtalan.

Napjainkban a hírközlési egyetemes szolgáltatás *általánosítható elemei* (amelyek azonban országonként, piaconként és a hírközlés fejlettsége alapján *változó* tartalmi kört mutatnak):

- a) A telefonhálózathoz való előfizetői *hozzáférés* biztosítása és az *alapszolgáltatások* (a beszéd-, a telefax- és meghatározott minőségű, sebességű adatátviteli szolgáltatások) nyújtása. *b)* A *segélyhívó* és a sürgősségi hívások.
- b) A *tudakozó-szolgálat* működtetése, illetve az előfizetői névjegyzék (*telefonkönyv*) biztosítása.
- c) *Nyilvános telefonállomások* („telefonfülke”) működtetése.
- d) Sajátos, sok esetben szociális szempontokat is magában foglaló (pl.: az állam által finanszírozott díjkedvezmény) szolgáltatások a telefonszolgáltatás szempontjából hátrányos helyzetben lévő felhasználók, fogyasztók számára. (Pl.: alacsony jövedelem, földrajzi, természeti alapon hátrányosabb helyzet, csökkent képességű fogyasztók.)

Az egyetemes szolgáltatással kapcsolatban kiemelendő, hogy amennyiben a *közszektor ellátórendszer* technológiai és/vagy gazdasági alapon még nem eléggé fejlett a piaci verseny megnyitásához, akkor a közszolgáltatás *fejlesztésével* és – általában – *szolgáltatási kötelezettséggel* (egyetemes szolgáltatás) terhelt *volt állami szolgáltató* (inkumbens szolgáltató) *nem lesz képes versenyezni* a nyereséges, kiemelten jövedelmező területekre „koncentráló”, azt „lefölöző” új versenytársakkal, amely hosszú távon *veszélyezteteti egyetemes szolgáltatás* ellátását is. Az *Európai Közösségben* e szempont komoly alapját képezte az 1992-re tervezett teljes liberalizáció elhalasztásának.

Az egyetemes szolgáltatáson kívül fontos megszerezni azokat a közigazgatási szabályozási elemeket, melyek a liberalizált hírközlési piacon is garantálják és érvényesítik a hírközlés közérdekű működését:

- a) A szolgáltatás *folyamatosságának* követelménye. A szolgáltató a jogviszony fennállása alatt abban az esetben is köteles biztosítani a szolgáltatás *folyamatosságát*, ha *a felhasználó irányában* – az adott szolgáltatás tekintetében – *nem terheli szerződéskötési kötelezettség*.
- b) A szolgáltatással összefüggő *kiemelt felelősség*, szabályozott *speciális felelősségi rendszer*.
- c) A szolgáltató és az előfizető közötti „*előfizetői jogviszony*” szabályozása, amelyben az előfizetői szerződés szinte valamennyi elemére kiterjedő „közjogi” korlátok, feltételek érvényesülnek.
- d) Az ellátás *minőségével* összefüggő sajátos követelmények és kötelezettségek, illetve a szolgáltatás *biztonságát, feltételeit* rendező szabályozás.
- e) A szolgáltatók körében fennálló *piaci erő ellensúlyozásával*, valamint a hatékonyan működő *piaci verseny* fejlesztésével, fenntartásával összefüggő szabályozás.
- f) A hírközlés-specifikus *fogyasztóvédelmi rendelkezések*.
- g) A hírközlési igazgatás keretében szükséges sajátos hatósági *felügyeletre*, hatásköri és eljárási mechanizmusra, valamint az állami feladatokat ellátó közigazgatási szervezetre vonatkozó szabályok.
- h) A szolgáltatással összefüggő *hálózati alapinfrastruktúra* szabályozása, különösen a hálózatok *egységes* működésére, az alapvető jelentőségű *hálózati együttműködésre* (összekapcsolásra és hozzáférésre), valamint a *nyílt hálózati működésre* (az összekapcsolás és a hozzáférés elvi és technológiai alapú biztosítékaira) vonatkozó rendelkezések.



***Linder Viktória***

*adjunktus*

*Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar*

## **STÁTUSZ ÉS PÁLYABIZTONSÁG A KÖZSZOLGÁLATBAN**

Az írás az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara „Új generáció a közigazgatás-tudományok művelésében” című posztdoktori konferenciáján elhangzott előadás alapján készült. A közzsféra különböző területein foglalkoztatottak pályabiztonságának kérdéseit tárgyalja közzszolgálati jogállás jellegével való összefüggésben az állam, illetve a közzszolga szemszögéből, a szerző által lényegesnek ítélt néhány felvetés alapján, nemzetközi példákkal.

### **1. Miért jó a stabil közzszolgalat az államnak, a társadalomnak?**

Sok száz év óta az államok professzionális közzszolgalati dolgozókat alkalmaznak annak érdekében, hogy a társadalom számára biztosítsák a közzfeladatok megvalósítását. E közzszolgalati foglalkoztatottak köteleessége, hogy lojalitással viseltetvén a mindenkori hatalom iránt, minden tőlük telhetőt megtegyenek annak érdekében, hogy e feladatellátás a lehető legmagasabb színvonalon valósuljon meg. Nem férhet hozzá kétség, a feladatellátásnak kedvez, a magas színvonalnak feltétele, ha azt stabil, tudását, képességeit, potenciálját folyamatosan gyarapító, fejlesztő személyi állomány biztosítja. E személyi állomány munkája során a problémák sokaságának megoldása révén időről időre tapasztalatokra tesz szert, s az a probléma, amely tegnap még nehézséget okozott, a következő alkalommal talán már különösebb nehézség nélkül leküzdhető. A stabil közzszolgalatban ez a tapasztalat továbbadásra is kerül a fiatalabb, újabb munkatársak számára; hiszen a már megszerzett rutin érdemes arra, hogy megosztásra kerüljön az új generációkkal. Ne kelljen mindent előlről kezdeniük, legyen lehetőségük tanulni – és szelektálni – a tapasztaltabbak által felhalmozott tudásmennyiségből. E fiatalabb generáció természetesen új ismereteket is hoz magával iskoláiból, egyéb munkatapasztalataiból, amellyel a korábbi rutin kiegészíthető, a modern követelményeknek megfelelően megújítható,

frissíthető. De az „*intézményi emlékezet*”, az a tudás- és tapasztalathalmaz, amely egy szervezet sajátjaként, annak szerves részeként korosztályonként átadásra kerül, számtalan pozitív hozadékkal jár. Ezért is fontos, hogy a közigazgatás, a közszféra „*személyi állományának korfája*” optimális legyen. Ne hiányozzanak róla olyan ágak – tipikusan napjainkban a középgenerációk ágai –, amelyek hiánya azt idézheti elő, hogy a szervezet igen értékes tőkéje, a szervezeti tudás semmibe vesszen; hiszen ez pusztá pazarlás. A szervezeti célok, a közszférában az állam által ellátandó feladatok akkor valósulnak meg optimális mértékben, ha végrehajtásukhoz minden korosztály hozzáadja azt a részt, többletet, amely az ő részéről a legnagyobb (hozzáadott) értéknek számít. Így a nyugdíj előtt álló bölcs, széleskörű és hosszú távú tapasztalatokkal rendelkező „sokat látottak”, a már gyakorlott és kellő átlátási, rendszerezési képességekkel rendelkező közép-korosztály, valamint a lelkes és tetterre kész, a legfrissebb újdonságok ismeretével rendelkező energikus, fiatal generáció.

A fejlett nyugati demokráciák munkaerőpiacain a közszféra évtizedek óta versenyt folytat a magán- és a civil szférával a jó minőségű, képzett munkaerő megszerzéséért és megtartásáért.<sup>1</sup> A szocialista múlttal rendelkező kelet-közép-európai térség számos országában némileg más a helyzet, mivel a rendszerváltások óta eltelt közel negyed évszázad nem bizonyult elegendőnek arra, hogy a közszolgálati berendezkedések hosszú távra meghatározott értékrend mentén kijelölt irányokba haladjanak. Túl gyakoriak az irányváltások, kialakulatlan az az értékrend, amelynek meghatározó szerepet kellene betöltenie a közszolgálati foglalkoztatás terén. A politikai kurzusváltások, felsővezetői személycserék nem kímélik a közszféra szakemberállományát sem. Sőt, a 2008 óta eszkalálódó pénzügyi-, gazdasági világválság további torzító hatásokat fejt ki ebben a tekintetben is.

Számtalan feltételt lehetne felsorolni, amely szerepet játszhat abban, hogy modern demokratikus viszonyok közepette az állam meg tudja szerezni és meg is tudja tartani a jó képességekkel rendelkező munkaerőt. Az állam, mint munkáltató részéről ezt a kérdést úgy közelíthetnénk meg, hogy melyek azok az eszközök, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy a közszolgálatba vonzzák a munkaerőt, majd milyen eszközöket tud alkalmazni annak érdekében, hogy maradásra is bírja a jól teljesítő kollégákat. A lehetőségek számosak, csupán néhány – általunk – kiemelésre érdemes tényezőt említünk.

---

<sup>1</sup> KIRSI, Äijälä: *Secteur public – Un employeur de choix? Rapport sur le projet relatif à la compétitivité de l'employeur public*. OECD-PUMA, 2002; LINDER, Viktória: A közszolgálati foglalkoztatás versenyképességének néhány összefüggése nemzetközi összehasonlításban. *Humánpolitikai Szemle*, 2010. július-augusztus

Lényegi különböztető ismerv a közszolgálat és az egyéb munkavállalói jogviszonyok és kategóriák között, hogy az előbbi tekintetében a társadalom részéről jogos elvárás az egységesség iránti igény, amelynek biztosítását az állam kötelessége jogi eszközökkel körülbástyázni. A garanciák legalapvetőbb eleme a közhivatal viseléséhez való állampolgári alapjog tekintetében az egyenlő esélyek biztosítása, amelynek deklarálása jogszabályban, az esetek zömében alkotmányi szinten történik. Ám ennek megvalósulásához – a gyakorlatból tudjuk – ez vajmi kevés; további feltételek közé tartozik a megfelelően – sok esetben szintén alkotmányos szabályozással rendezett<sup>2</sup> – kiválasztási rendszer kialakítása, s annak átlátható működtetése. Mégpedig oly módon, hogy e rendszer tisztasága a társadalom tagjainak feltétel nélküli bizalmát élvezze.

Az állami munkáltatóval szemben a társadalom plusz elvárásokkal is él; az államot és a nevében eljáró szerveket munkáltatói példamutatás kötelezi, amelyet kiemelt figyelem is kísér. Ez többek között azt jelenti, hogy az állami alkalmazástól elvárt a közszolgálattal szembeni humánus elbánás, a védelem biztosítása. A fejlett világ kormányzatai törekszenek is arra, hogy eleget tegyenek ennek. Ezt példázza, hogy számos kormányzat a közalkalmazás vonzerejének növelése érdekében a magánszférában már régebben meghonosított rugalmas foglalkoztatási formák bevezetésére kötelezte el magát az utóbbi évtizedekben, illetve olyan humánus emberi erőforrás gazdálkodási megoldások alkalmazására, amelyek fokozottabban veszik figyelembe az alkalmazottak családi- és egyéb jellegű egyéni, személyes szempontjait. Csupán néhányat említünk országspecifikusan; a gyermekek felnevelése után a munkaerőpiacra visszatérő nőkre fordított kiemelt figyelem Hollandiában, a kisgyermekes nők számára megosztott munkakörök biztosítása Franciaországban, az állami alkalmazottak körében a fogyatékkal élők megfelelő százaléknak garantálása sokhelyütt, stb. De ide sorolhatóak azok az intézkedések – jogszabályi és gyakorlatban alkalmazottak –, amelyek alapvető jelentőséggel bírnak az államnak a közszolgáról való gondoskodási kötelezettsége körében. Ezekről a későbbiekben részletesen szólnunk. Mindezen példamutató munkáltatói magatartásért, a jogok és kötelességek kiegyenlített mértékének tükrében, illetve mindezekért „cserébe”, az állam fokozottan várhatja el alkalmazottjától, hogy elkötelezettséget és mindenkor lojális magatartást tanúsítván lássa el szolgálatát.

A közszolgálatnak további sajátja (volt egykoron, s nyomaiban némely közszolgálatban létezik ma is) egyfajta testületi szellem (*esprit de corps*). Olyan szellemi

---

<sup>2</sup> Azokban a karrier rendszerű közszolgálatokban, ahol versenyvizsgával történik a közszféra alkalmazottainak kiválasztása, ennek kötelező erejéről általában az alkotmányok rendelkeznek.

ség, amely az egybetartozást feltételezi, átszövi a kapcsolatrendszereket, áthatja a közért munkálkodók mindennapjait. Ez a szellemiség egy belső koherenciát feltételező összetartó erő, amely hozzájárul ahhoz, hogy az állam a ráruházott feladatokat a legcélravezetőbb módon legyen képes ellátni a közszféra különböző területein szolgálatot teljesítő személyi állománnyal. Ennek jelentősége megkérdőjelezhetetlen. Az állandóság hiányának betudható deficitjét – a gyorsan változó közszolgálati jogi szabályozás és a gyakori személyi cserék révén – és a hozzá kapcsolódó negatív tapasztalatokat hazai viszonylatban is érzékeljük. De megemlíthetjük példaként, hogy számos fejlett demokráciában, ahol a múlt század 80'-as, 90'-es éveiben a karrier rendszerű közszolgálati rendszer lebontásra került és a közszféra foglalkoztatási viszonyait nagymértékben közelítették a munkajogias alkalmazáshoz, szintén szembesülnek a testületi szellem megbomlásával. Ez annak tudható be, hogy még azokban az országokban is, ahol az Új Közmenedzsment<sup>3</sup> megoldásai pozitív hozadékkal jártak a közszolgálat hatékonyabbá tételében; és a megfelelő társadalmi, gazdasági, kulturális és munkaerőpiaci közegben megvalósított modernizáció jól működő, hatékony közszolgálati működést eredményezett, az egységeség bizonyos mértékben sérült. A humán erőforrás gazdálkodási hatásköröket a hatékonyság növelése érdekében a szervezeti vezetőkhez telepítették, amely tagoltabbá tette a közszolgálati rendszert. Ez a szétaprózottság szükségszerűen a testületi szellem csökkenését eredményezte. E jelenség ellensúlyozására – egy-két évtized óta – ezek az országok (például Nagy-Britannia, Ausztrália, Új-Zéland) az egységesen igazgatott, stratégiai feladatokat ellátó főtisztviselői karoktól várják, hogy újraépítsék saját berkeikben az egykoron volt testületi szellemet, amely – elviekben – a későbbiekben tovább gyűrűzhet a közszféra és a közigazgatás lentebbi szintjeire is.

A testületi szellemhez bizonyos összefüggésekben kapcsolódik az a szervezeti kultúra, amely a közszféra szervezeteinek sajátja. Mindazon szokások, hagyományok, normák rendszere, amelyek meghatározzák, orientálják a szervezetnél dolgozók viselkedését; amely megnyilvánul a szervezet értékrendjében, a vezetői stílusban, a problémákhoz való viszonyulásban. A szervezet felső vezetésének a szervezeti kultúra alakításában meghatározó a szerepe, és éppígy, a szervezeti kultúrának jelentős a dolgozók magatartását befolyásoló hatása is. A szervezeti kultúra jelentősége megkerülhetetlen; a közszervezet küldetése a társadalom tagjainak szolgálá-

---

<sup>3</sup> Az irányzat a közszolgálat vonatkozásában a munkaerőpiaci szerződéses megoldások alkalmazását, az életpálya jellegű rendszer lebontását ösztönözte a hatékonyság növelése érdekében.



lata, ez különbözteti meg a magánszféra szervezeteitől, ahol ezzel szemben a profit maximalizálása, a piaci térnyerés az elsődleges szempont.

A számos tovább sorolható feltétel között utoljára említjük azt a meghatározó jelentőségű kívánalmat, amely a közszférában, a közigazgatásban a politikai és a szakmai szintek különválasztásához kapcsolódik. A közigazgatásban a politikai váltógazdálkodás természetéből adódóan a legfelső politikai szintek kurzusonkénti lecserélése hozzátartozik a demokratikus államműködéshez. De a politikai szint alatti szakmai rétegek cserélgetése már számtalan káros következménnyel jár. Hisz a professzionális szakmai apparátus feladata, hogy a mindenkor kormányhoz lojálisan, tudása legjavát adva hajtsa végre a politikai szinteken született döntéseket. Amennyiben e szakmai szinteken is állandósulnak a változások, az állami feladatellátás folyamatossága és szakszerűsége kerül veszélybe, s a folyamatos újrakezdés, előről építkezés állandósul ahelyett, hogy egyre magasabb szakmai teljesítményi szint és színvonal jellemezné a közszolgálati munkát. Már a XIX. századi Amerikai Egyesült Államokban bebizonyosodott, hogy az elnökváltások által indukált személyi állománycserék, a zsákmányrendszer – amely a közszféra posztjait és mindent, ami ezekkel járt zsákmánynak tekintett – ciklikussá, ingadozóvá tette a hozzáértő feladatellátás minőségét is. Ez nagyon sokba került, és mindennek költségét az állampolgárok adóiból kellett finanszírozni.

Fejlett nyugati demokráciákban természetes, hogy a közigazgatás felső posztjait betöltő politikusok személye időről időre változik. Ugyanakkor a közszféra különböző területein dolgozó szakemberek helyükön maradnak; hisz ők azért töltik be e posztokat, mert meghatározott tanult szakmákat, hivatást gyakorolnak; szakminisztériumi főosztályt vezetnek vagy ügyfeleket szolgálnak ki, iskolát igazgatnak vagy rendőrkapitányságokat irányítanak. Ezekben az országokban a közszolgálati kultúra részét képezi, hogy a köz szolgálja presztízst és védettséget élvez; s a közfelfogásban az is benne él, hogy az állam nem engedheti meg magának azt a luxust és pazarlást, hogy a tudást, a szakértelmet, a tapasztalatot – amelynek megszerzéséhez adott esetben ő maga is hozzájárult –, „kidobja az ablakon”.

Közép-Kelet-Európában más a helyzet. Felmérések bizonyítják<sup>4</sup> (bár konkrét adatok beszerzése nehézségekbe ütközik), hogy a zsákmányrendszer, amikor a választásokon győztes politikai erők zsákmányolják az állami/önkormányzati állá-

<sup>4</sup> A témát érinti például: MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession*. SIGMA Paper No. 44 GOV/SIGMA (2009)1.; MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik. The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 24, No.2 2, April 2011. 231-260.

sokat és mindazt, ami velük jár, a közel negyed évszázada rendszert váltó országokban elemeiben – váltakozó mértékben és megnyilvánulási formákban – de még mindig tetten érhető. Sőt, az évszázados beidegződések, a közszolgálati kultúra még azt is megengedik, hogy kormányváltás sem szükséges egy-egy közigazgatási szerv személyi állománya jó részének lecseréléséhez; hanem egy egyszerű felsővezetői, politikusváltás is elegendő ehhez.<sup>5</sup> E megoldásnak az ára ma is éppoly magas, mint a régvolt időkben. A szakmai munka folyamatosságára és színvonalára gyakorolt hatásokon túl az állampolgári bizalom megrendülése, az állami munkáltatói szerepkör leértékelődése a példamutatás helyett, a közszolgálati presztízs elvesztése. A felmentett-elbocsátott közszolga fejlesztésébe investált költségek (képzési-, továbbképzési, betanítási) elpazarlása, az ő kártalanítása (felmentési idő, végkielégítés). Az új munkatársak képzése-továbbképzése, „betanulásuk”, az új, más körülmények kialakítása, stb. Mindezek csupán a legszámottevőbb terhek a társadalom, a költségvetés oldalán. A közszolga egzisztenciális veszteségét, kilátástalan élethelyzetét nem is említve.

## 2. Miért jó a stabil közszolgálat – a szolgálatvállalónak?

Ezt a kérdést úgy is feltehetnénk, *mi motiválja* a potenciális munkavállalókat arra, hogy a közzsférában helyezkedjenek el és ott építsenek karriert? A stabil közszolgálat előnyeinek egy része a szolgálatvállaló szemszögéből tekintve megegyezik az állam és a társadalom oldaláról történő megközelítésben felsorolt érvekkel. A stabil közszolgálatához fűződő érdek mindkét oldalon éppúgy megjelenik.

Talán nem tévedünk túlságosan nagyot, ha elsőként azt említjük, hogy az állami/önkormányzati foglalkoztatást választó potenciális munkavállaló értékrendjében ma is az írás tárgyát képező *pálya biztonsága* és a hozzá kapcsolódó *a biztos megélhetés* (a rendszeres, kiszámítható illetmény) szerepel prioritásként. A közszolgálati alkalmazásnak – kialakulása óta – mindig is a stabilitás volt az első számú vonzereje. Napjainkban a közszolgálati foglalkoztatás stabilitása azok számára vonzó, akik elhivatottságot éreznek arra, hogy a köz érdekét szolgálják. A munkaerőpiac modern viszonyok között számtalan lehetőséget biztosít; a jó képességekkel rendelkező, versenyképes munkavállalók nagy része nem is gondolkodik abban, hogy közszolgálati pályára lépjen. Ennek okai között szerepet játszhat az a

---

<sup>5</sup> A nepotizmus káros hatásairól sokak között ld.: LÖRINCZ, Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2007.

tény, hogy az állami illetmények az átlagot tekintve – legalábbis a képzettebb kategóriák tekintetében – kevésbé versenyképesek egyes magánszférabeli alkalmazásokhoz képest. Visszatartó ereje lehet annak is, hogy a közszektorban – sok esetben – kisebb az önmegvalósítás lehetősége. Lassúbb az előrejutás esélye, szerényebb az illetménynövekedés üteme. Ezen túlmenően számosan nem preferálják a stabilitást, sőt, inkább a gyors vagy folyamatos változás inspiráló számukra, amelyre a versenyszféra bővebb, szélesebb körű lehetőségeket biztosít, és gyorsabb, „simább” is a váltás lehetősége. Ám azok számára, akik mindig is, vagy bizonyos életszakaszukba eljutva a biztos életpályát, a kiszámítható előmenetelt és illetményt részesítették vagy részesítik előnyben, a közszolgálati pálya biztonsága prioritást élvez az értékrendben. Márpedig a közszolgálati pálya a világ nagyobbik részében stabil, az állam ezt a pályabiztonságot többletként – az esetek egy részében napjainkban egyedüli többletként – tudja felmutatni a verseny- és a civilszférabeli alkalmazással való összehasonlításban. E pályabiztonság kilátásba helyezésével – az említett deficit mellett is – az állam nagyobb eséllyel szerezheti meg a minőségi, magasán kvalifikált munkaerőt, s a stabilitás garantálásával a pályán is tudja tartani azt. Ez a szolgálatvállaló számára – modern viszonyok között – motivációs tényezőt jelent meg a jó munka végzésére; hiszen elviekben ennek fejében tarthatja meg állását.

Ennek ellent látszik mondani az az érv, amelyet épp a karrierrendszerekkel szemben szoktak emlegetni. Nevezetesen azt, hogy amennyiben a köz szolgálja számára az állam pályabiztonságot garantál, és őt csak kivételes esetben, súlyos fegyelemsértés elkövetése következtében lehetséges elbocsátani/felmenteni, semmi sem ösztönzi őt a magasabb teljesítményre. De ez az érv mára túlhaladottá vált; az elmúlt évek változásai következtében ez ma már a világon szinte sehol sincs így. Még a legszigorúbb karrierrendszerekben is – mint például Európában a francia, a belga vagy akár az osztrák –, ha a (köz)tisztviselő, a rendőr, a tanár és más szolgálatvállaló *teljesítményét* hosszabb távon gyengének, *nem kielégítőnek* értékeli a munkáltató, *jogosult megválni tőle*.

A közszolgálati dolgozók nagy része elkötelezett a köz szolgálatára. Értékrendjükben a közsférát, annak célkitűzéseit, feladatellátását inkább magukénak vallják, könnyebben azonosulnak vele, mint a magánalkalmazással, ahol a cél a minél nagyobb mértékű profit kitermelése.

De ismét más motiválja azokat, akik egy-egy pályához, hivatáshoz vonzódnak. Esetleg már gyermekkorban eldöntik, hogy rendőrök, tűzoltók, katonák szeretnének lenni, vagy akár hivatalnokként kívánják szolgálni a társadalmat.

Megint mások a közszolgálati alkalmazást összeegyeztethetőbbnek tartják egyéni céljaikkal vagy körülményeikkel. Sokhelyütt az állam támogatja a közszolga to-

vábbképzését, önfelkészítését, illetve nagyobb mértékben respektálja a személyes, családi, egyéb körülményeket (az állam oldaláról megnyilvánuló humánus viszonyulás követelményéről a példamutató munkáltatói magatartás körében már szótunk). Számos nyugati országban jogszabályok rendelkeznek arról, hogy a közszolgálati állások hány százalékát kell fenntartani a fogyatékkal élők számára. Ismét másoknál a speciális, más szektorokban kevésbé alkalmazható, már megszerzett képzettség lehet a meghatározó a közszolgálati elhelyezkedésben.

Az elmúlt egy-két évtizedben a közszolgálatok zöme szinte maradéktalanul adaptálta azokat a rugalmas foglalkoztatási feltételeket, amelyekhez a mintát a magánszféra szolgáltatta. Ilyenek például a rugalmas-, a rész-, a megosztott munkaidő, a távmunka lehetősége. Amellett, hogy megtakarításokért kiáltó időkben e megoldások a költségvetés számára is kedvezőek lehetnek, a közszolgálat különböző kategóriái számára – például kisgyermekes szülők, fogyatékkal élők, stb. – e rugalmas foglalkoztatási formák jelentős vonzerővel bírnak. De az illetmények korábbi rigid számításában is változás következett be, szinte mindenütt. Az állás típusú rendszerekben a kvalitások függvényében az illetmény alku tárgyát képezi, a zárt rendszerekben pedig, ahol a juttatásokat elsősorban jogszabályban meghatározott illetménytáblák alapján számítják, a magasabb teljesítmény – elviekben – lehetőséget biztosít az illetmény pozitív irányba történő eltérítésére. Ezek a lehetőségek mind vonzerőt képviselhetnek a közszolgálati alkalmazást előnyben részesítők körében.

Éppígy az a kiemelkedő jelentőséggel bíró tény, hogy amennyiben valamilyen oknál fogva meg kell szüntetni a jogviszonyt, az állam vagy a nevében eljáró munkáltató általában mindenhol biztosít valamiféle védelmet, ha ez nem elegendő, kompenzációt a volt közszolga számára. A polgárok emiatt bíznak még napjainkban is nagyobb mértékben az állami foglalkoztatásban, mint a munkaerőpiacon jelenlévő egyéb munkáltatókban.

A sort valószínűleg még hosszasan folytathatnánk, de beérjük azzal, hogy megemlítjük, számos országban épp a felsorolt, a korábbi közszolgálati alkalmazáshoz tapadó előnyökből megmaradt elemek miatt a közszolgálati foglalkoztatás presztízse – bár csökkent, de bizonyos mértékig – napjainkig fennmaradt. Nyugat-Európában inkább, mint Közép-Kelet-Európában. Ez utóbbi térségben sokat rombolt a szocialista múlt s annak zsákmányrendszere,<sup>6</sup> de a rendszerváltások utáni, nem

<sup>6</sup> Lőrincz Lajos szerint a magyar közigazgatás presztízsvesztesége a kommunista hatalom II. világháború utáni térnyeréséhez és az addig magas színvonalon teljesítő, zárt rendszerű közszolgálat zsákmányrendszerrel történő felváltásáig vezethető vissza. Ld. például: LŐRINCZ, Lajos: *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1986; LŐRINCZ,

töretlenül egy irányba haladó, útkereső személyzeti politikai váltások sem javítottak egyértelműen a közszołgálat sokszor megtépázott presztízsen.

### 3. Miért legyen stabil ma a közszołgálat?

A kérdésre az általunk alátámaszthatónak vélt választ részleteiben nem fejtjük ki, mert az előző részekben már – más megközelítésekben – érveltünk ebben a tekintetben. A legrövidebben úgy fogalmazhatnánk, hogy azért, mert ismertek azok a negatív hatások, amelyeket az instabilitás, a közszołgálati pálya bizonytalansága előidéz. A zsákmányrendszerről már szöłtünk és ismertek azok a hatások is, amelyeket az Új Közmenedzsment nem megfelelő közegben való bevezetése indukált. Ezek az egységesség és az egyértelmű jogi szabályozás hiányának következtében álltak – részben – elő; példaképpen a hivatalnok és az állampolgár viszonylatában a felelősségi rendszerek bizonytalanabbá válásával, a szervezeti kultúrára gyakorolt negatív hatással, az ún. „*Beamten Ethos*”, a közösség szöłgálata eszményének, az „*Esprit de Corps*”, a testületi szellemnek a lazulásával, elvesztésével. A presztízsz rombolásához járul hozzá az átpolitizáltság, a korrupció veszélye.<sup>7</sup> Végül a munka színvonalának drasztikus csökkenése, a dilettantizmus nyer teret.

Azokról a reformokról, amelyek a 80'-as, 90'-es években a közszołgálat stabilizálásának szükségességét kérdőjelezték meg, és igyekeztek felbontani a karrierrendszereket épp azzal a céllal, hogy a köztisztviselő ne élvezzen feltétel nélküli védelmet, mert az elkényelmesíti őt „nyugdíjas állásában”, mára az esetek zömében kiderült, hogy nem hozták meg a tőlük várt eredményeket. Természetesen léteznek országok, ahol a megoldások sikeresek, de ehhez megfelelő társadalmi-, gazdasági közeg szükséges. Ahol ez hiányzott, e próbálkozások inkább romboltak, semmint pozitív hozadékkal jártak volna a közszołgálati berendezkedés és a feladatellátás tekintetében. Ma azok a nemzetközi szervezetek is (OECD, Világbank, Valutaalap), amelyek a múlt század utolsó évtizedeiben a hatékonyság minden áron való előtérbe helyezésére, a korábbi, hagyományos közszołgálati szerkezetek meg-

---

Lajos: A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In: *A magyar közszołgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1995.

<sup>7</sup> Max Webernél is olvashatunk arról, ha a közszołgálati alkalmazottak nem élveznek speciális – közzjogi – státuszt, s ennek részeként fokozott jogi védelmet, nem életpályára alkalmazzák őket, és nem vonatkoznak rájuk sajátos etikai szabályok, a társadalom tárt kapukat nyit a „szörnyű korrupció” (*furchtbare Korruption*) előtt, amely aláássa az államnak a társadalom irányítására való képességét. WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom I*. Budapest, KJK, 1987.

bontására ösztönözték az országok (köztük a rendszerváltó fiatal democráciák) döntéshozóit, óvatosabban közelítik meg a kérdést. Egybehangzóan hangsúlyozzák, hogy a reformok kizárólag akkor járhatnak sikerrel, ha megfelelő társadalmi-, gazdasági közegben, a helyi hagyományok, közszolgálati kultúra figyelembe vételével adaptálják azokat. Az OECD ezredforduló óta számos anyagában leírt megfogalmazása szerint: „Context matters.”<sup>8</sup>

#### 4. Lehet-e olyan stabil a közszolgálat, mint régen?

Ha körbenézünk a világban, láthatjuk, hogy a nemzetközileg elfogadott distinkció szerinti két ideáltipikus közszolgálati modell sehol sem működik.

Nem működik tiszta zárt- vagy karrierrendszer, ahol a közszolga életpályára szegődik, közjogi jogszabály határozza meg a kinevezés feltételeit, előmenetele és illetménynövekedése az idő múlásától függ, s elbocsátása csak súlyos fegyelmi vétség vagy bűncselekmény elkövetése esetén lehetséges.

Éppígy nem működik tiszta állás típusú vagy nyílt rendszer, ahol a köz szolgálja meghatározott állásra nyer kinevezést vagy szerződik, és ha már nincs szükség munkájára, különösebb védelem, garancia, kompenzáció nélkül meg lehet válni tőle, a munkaerőpiac egyéb szegmenseiben foglalkoztatott munkavállalók esetében megszokott módokhoz hasonlatosan.<sup>9</sup>

A nemzetközi gyakorlat áttekintése arról tanúskodik, hogy a köz szolgálja – legyen zárt vagy nyílt modell alkalmazottja –, napjainkban a világ országainak zömében védelem élve pályabiztonsága tekintetében; fokozottabb mértékben, mint az egyéb munkavállalók. Az országok közötti különbségek a védelem tekintetében annak jogi megjelenésében, mértékében és formájában foghatók meg. Míg a karrierrendszerek egy része nem is értelmezi a létszámleépítésen alapuló felmentést és csak rendkívüli esetben válik meg a határozatlan időre kinevezett közszolgától, a nyílt rendszerek jó része mindent megtesz, hogy megtartsa az esetlegesen meghatározott területen feleslegessé vált tisztviselőt. Amennyiben erre nem

---

<sup>8</sup> A kifejezés alatt a helyi sajátosságoknak megfelelő adaptációt értik. Például: OECD: *Modernising Government: The Way Forward*. Paris, OECD Publications, 2005.

<sup>9</sup> Demmke és szerzőtársai a nyílt rendszereket „egyéb strukturális jellemzőkkel bíró rendszereként” aposztrofálják. BOSSAERT, Danielle – DEMMKE, Christoph – NOMDEN, Koen – POLET, Robert: *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*. Maastricht, EIPA, 2001.

nyílik mód, az állam kompenzációt nyújt számára és támogatja a munkaerőpiacra való visszatérésében.

Említést igényel azonban, hogy a pályabiztonság tekintetében olyan új, relevanciával bíró elemek jelentek meg az utóbbi néhány évtizedben – főképp a pénzügyi eszközökkel való takarékos gazdálkodás, a megszorítások, és a részben az e törekvésekhez feltétlenül köthető Új Közmenedzsment hatására –, amelyek egyértelműen a hatékonysági, eredményességi követelményekhez köthetők. Ennek eszközei a teljesítményértékelés és egyéb minősítési formák egyre nagyobb mértékű térnyeréséhez kapcsolhatók. Ez azt jelenti, hogy a modern közszolgálatokban – modelltől függetlenül – egyértelműen és mindenhol hangsúlyt helyeznek arra, hogy az állás megtartása gyenge teljesítmény esetén ne lehessen automatikus; ugyanis a költségvetési megszorításokra kényszerülő állam nem engedheti meg magának, hogy az évszázados gyakorlatnak megfelelően, munkateljesítményüktől függetlenül védelemben részesítse alkalmazottjait. A pályabiztonság feltételét képezi a megfelelő szintű teljesítmény, hatékonyság, eredmény és értékelés elérése.

## 5. Mi határozza meg a védettséget a karrierrendszerben?

Erre a kérdésre a nemzetközi megoldások alapján egyértelműen azt állíthatjuk, hogy a státusz, a közszolgálati alkalmazott jogállása.

A státuszról a karrierrendszerekben közjogi jogszabályok rendelkeznek. E jogszabályok pontosan meghatározzák, hogy az adott jogállású közszolgát mely esetekben lehet felmenteni.

Joggal feltételezhetnénk, hogy a státuszt az ellátandó feladat jellege határozza meg. Logikus megoldás lenne, ha a közhatalom gyakorlását implikáló munkaköröket közjogi kinevezéssel rendelkező (karrier)köztisztviselők töltenék be, ezzel szemben a közszolgáltatások biztosításához ésszerű – költségtakarékosabb megoldásként – könnyebben elbocsátható, kevésbé védett közszolgákat alkalmazhatnának az államok. Mégis, a nemzetközi megoldások arról tanúskodnak, hogy a kormányzatok nem folytatnak ilyen konzekvens gyakorlatot.

A karrierrendszerekben a közszférában a következő *státuszok* léteznek (a megoldásoknak számtalan variációja mellett oly módon, hogy az egyes országokon belül is létezhetnek eltérések területi egységenként, ágazatonként, sőt szervenként is):

- Közjogi jogviszonyban határozatlan időre/életpályára alkalmazott köztisztviselői státusz (vagy ahhoz hasonlatos közjogi jogállás). A köztisztviselők védettsége a pályabiztonság keretében magas fokú;

- Közalkalmazott,<sup>10</sup> akinek munkáltatója a közjog hatálya alá tartozó állam és az érintett szerv, de a közalkalmazott munkajogi szerződés alapján kerül foglalkoztatásra határozatlan/határozott időre/határozott feladatra – védettsége alacsonyabb fokú, mint a köztisztviselőé, de a felmentéseket, létszámléépítéseket e kategóriánál ritkán alkalmazzák;
- munkavállaló, akit határozatlan vagy határozott időre alkalmaznak).<sup>11</sup>

Még az Európai Unión belül sem egységesek a terminológiák, más és más tartalommal bír a köztisztviselő vagy a közalkalmazott fogalom; más és más kategóriák, közszférabeli területek, foglalkozási ágazatok tartoznak bele. Ezen túlmenően, akár egy foglalkozáson belül is találkozhatunk a felsorolt státuszokkal. Ennek megfelelően a pályabiztonság is különböző lehet még egyazon szakmán, foglalkozáson belül is. A közalkalmazottakat is az állam alkalmazza, de nem kinevezéssel jön létre jogviszonyuk, hanem munkaszerződéssel. Különbségek léteznek a közalkalmazott és a munkavállaló között is. Annak ellenére, hogy mindkét kategória munkáltatója az állam és mindkét jogviszony munkaszerződéssel jön létre. Mégis, léteznek különbségek, amelynek legpregnansabb megjelenése talán a német karrierrendszeren keresztül mutatható be. Németországban egy-egy szervben belül mindhárom kategória megtalálható. A karriertisztviselők (*Beamte*), akik teljes mértékű pályabiztonságot élveznek. Jól jellemzi az ő status quo-jukat a német *Versorgungsprinzip* kifejezés (a gondoskodás elve), amely az állam részéről a köztisztviselőről történő, számára nyújtott gondoskodást feltételezi egész életén át. A másik kategória a közalkalmazott (*Angestellte*), az állam által munkajogi szerződés alapján határozatlan vagy határozott időre alkalmazott.<sup>12</sup> A közalkalmazottak állandó havi illetményre jogosultak. Velük szemben a munkavállalók (*Arbeiter*) a hónap végén tételes elszámolás alapján kapják fizetésüket. Míg a köztisztviselők (amely kategóriába elsősorban a közjog alapján foglalkoztatott közigazgatási tisztviselők, rendőrök, a katonák, bírák, papok, templomi alkalmazottak tartoznak)

<sup>10</sup> A „közalkalmazott” értelmezése – mint a magyarázatból láthatjuk –, nemzetközi összehasonlításban más tartalommal bír, mint a magyar közalkalmazotti elnevezés; az 1992. évi XXXIII. tv. hatálya alá tartozó kategória. A magyar közalkalmazottakat, mivel közjogi kinevezéssel jön létre a jogviszonyuk, nemzetközi összehasonlításokban a köztisztviselők körébe szokták sorolni.

<sup>11</sup> LINDER Viktória: A közszolgálat személyi állományának alakulása a területi közszolgáltatások ellátása körében. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2013.

<sup>12</sup> Megjegyezzük, hogy a pénzügyi-, gazdasági világválság hatásaként, a nem köztisztviselői – tehát élethossziglani kinevezést feltételező – állásokat egy idő óta csak határozott időre lehet betölteni (ezek a közalkalmazotti, illetve a munkavállalói álláshelyek).



különálló nyugdíjrendszer alapján jogosultak nyugdíjra. A közalkalmazottak (2005 óta) a közszféra szervezeteiben dolgozó munkavállalókkal egyetemben, a munkaerőpiac egyéb területeiről visszavonult munkavállalókkal hasonló módon szerzik meg nyugdíjjogosultságukat.

Egy ország példáján is láthatjuk, hogy a köztisztviselő, közalkalmazott fogalmak egyértelmű – nemzetközi összehasonlításra alkalmas – meghatározása problémákat vet fel. Összegezve ennek okai többek között: az alkalmazásra vonatkozó jogszabályi lehetőségek (meghatározott ágazatokban, szakterületeken), egy bizonyos munkakör különböző státuszok keretében történő betöltésének lehetősége, a munkakörülmények egymáshoz közelítése, a korszerűsítési folyamatok, a változó trendek megjelenése, egyes szakágazatokban a munkajogi szabályozás felé történő elmozdulás, valamint – elsősorban bizonyos szakmák vonatkozásában – az EU-s jog jelenléte<sup>13</sup> nevezhetők meg.

## 6. Mi határozza meg a védettséget nyílt rendszerben?

Az állás típusú rendszerekben a közszolga védettségét – csakúgy, mint a karrierrendszerekben – ugyancsak a jogállás határozza meg. A nyílt közszolgálati modellekben is jog definiálja a státuszt; jogszabály határozza meg, hogy egy adott ágazatban, szervnél, meghatározott munkakört milyen jogállásban lehetséges betölteni.

Az állás típusú rendszerekben a közszféra alkalmazottjai a következő státuszokban látják el feladataikat:

- A köztisztviselők nagyobb hányada tekintetében munkajogias jellegű szabályozás rendezi a jogviszonyt; amely hasonlóságot mutat a munkaerőpiacon megszokott szabályozással;
- Létezik azonban néhány kategória (így általában a diplomáciai testületek tagjai, a rendőrök, katonák, bírák, stb.), akik megtartották a hagyományos közjogi szabályozás hatálya alá eső karriertisztviselői jogállásukat.

Mégis, azt állíthatjuk, hogy az állás típusú modellbe tartozó nyugati országok zömében a követett gyakorlat és a garanciális intézmények továbbra is biztosítják a közszolga számára, hogy biztonságban érezhesse magát pályáján. Így kiemelés

---

<sup>13</sup> Annak ellenére, hogy a közszolgálati rendszer működtetése tagállami hatáskör, természetesen léteznek alkalmazandó EU-s jogi normák. Így például – általános körben – az EU munkaidő irányelve, vagy – speciálisan – az egészségügy vonatkozásában az Európai Közösségek Bírósága 2001-es döntése, amely szerint az ügyeleti időt be kell számítani a munkaidőbe, stb.

érdemel a skandináv országok példája. Ezek az országok a 80'-as 90'-es években állás típusú, nyitott közszolgálati modelleket vezettek be. A sajátos munkaerőpiaci kultúra, a szociális párbeszéd, az érdekegyeztetés magas színvonala azonban, amely az egész munkaerőpiac tekintetében fokozott mértékű védettséget biztosít a munkát vállalók számára, döntő befolyást gyakorol a közszolgák tekintetében is. A közjogi kinevezéssel feladatot ellátó kategóriák esetében ezeken az elemeken túl a jogszabály garantálja az elbocsáthatatlanságot, de a többi, a munkajogi szabályozáshoz hasonló viszonyok közepette alkalmazott köztisztviselő is számos védelmi mechanizmust vehet igénybe, amennyiben jogviszonyának megszüntetésére kerül sor. Így az a hagyományos megkülönböztetés, amely a nyílt rendszer sajátosságának tekintette, hogy a közszolga nem élvez nagyobb mértékű védettséget, mint az egyéb munkavállalók, az esetek zömében napjainkban nem állja meg a helyét.

Összehasonlításképp megjegyezzük, hogy Közép-Kelet-Európában ettől eltérő a helyzet. A térség közszolgálati alkalmazottai sokkal kisebb mértékű védettséget élveznek még a közjogi szabályozás alatt működtetett „látszat”-karrierrendszerekben is, mint Európa nyugati felén, az állás típusú modellbe sorolt országok nagy részének közszolgái.

## **7. A jogviszony megszüntetésére rendelkezésre álló lehetőségek Európa országaiban**

Az Európai Unión belül a szubszidiaritás elvéből következően azokat a feladatokat és funkciókat, amelyeket nem lehet jobban és hatékonyabban megoldani uniós szinten, a tagállamok hatáskörében kell tartani. Ilyen terület a nemzeti közszolgálatokra vonatkozó szabályozás. Ennek megfelelően az EU-tagállamok körében a közszolgálati berendezkedés, a közszolgálatra vonatkozó *jogszabályok*, és a jogviszony egyes elemeinek tekintetében is sokféle megoldással találkozunk. A következőkben arról kívánunk áttekintést nyújtani, hogy Európa országaiban<sup>14</sup> melyek azok a jogilag szabályozott eszközök, amelyekkel a legnagyobb gyakorisággal találkozhatunk a köztisztviselői jogviszony megszüntetéséhez kapcsolhatóan; függetlenül attól, hogy állás típusú, illetve karrier rendszerben működik-e a közszolgálat. Természetesen a kivételek számosak; egyes megoldások, intézkedések bizonyos országokban vagy nem is léteznek vagy egyszerűen értelmezhetetlenek.

---

<sup>14</sup> Nem csupán az Európai Unióban; ld. a következő l.j.-ben.

Számos közszolgálatban megszüntethető, illetve megszűnik a jogviszony a következő esetekben:<sup>15</sup>

- Kor-, illetve korhatár elérése:
  - o nyugdíjkorhatár
  - o előrehozott/kedvezményes nyugdíjas kor határa
  - o az a nyugdíjhoz közeli korhatár, amelynek elérése esetén kedvezményeket lehet igénybe venni
- Rokkantanypdíj, egészségügyi okok alapján történő jogviszonyszünet
- Határozott idejű foglalkoztatásról szóló szerződés lejárt
- Lemondás a jogviszonyról
- Felmentés /elbocsátás/ (alkalmatlansághoz kapcsolódóan)
  - o Munkára való alkalmatlanság miatt (hosszabb távon)
  - o A képességekhez kapcsolódóan – gyenge vagy nem megfelelő teljesítmény (több alkalommal vagy hosszú időn keresztül nem megfelelő szintű értékelés következtében)
  - o Orvosi/egészségügyi alkalmatlanság (például sok hiányzás, hosszabb idejű betegállomány – abban az esetben, ha nem éri el
  - o azt a mértéket, amely már a rokkantanypdíjra jogosít; de ezt is orvosi vizsgálatnak kell igazolnia, és a köztisztviselő számára is garanciákat kell biztosítani)
- Fegyelemsértés miatti felmentés – ez minden országban létezik, eseteit szigorúan meghatározzák és korlátozzák
- Gazdasági és strukturális okok miatti felmentés (elbocsátás) – például létszámfeleltetvé válás – létszámcsökkentés, leépítés, stb. (ezek a karrierrendszerekben nagyon ritkák, vagy pedig nem is lehetségesek).

A pályabiztonság oldaláról tekintve is megerősíthetjük, hogy az Európai Unió tagállamainak szabályozása alapján ma alig találunk olyan karrierrendszereket, amelyek az alkalmazás minden eleme vonatkozásában megfelelnek a klasszikus „max weberi” karrierrendszer kritériumainak. A másik oldalról viszont – a közvélekedéssel ellentétben – az úgynevezett állás típusú rendszerekben is számos olyan

<sup>15</sup> Az adatok 2011-es felmérésen alapulnak. A kutatás az Európai Unió Tanácsa soros magyar elnöksége alatt folyt az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN) és a Közigazgatási- és Igazságügyi Minisztérium megbízásából. A felmérésben az EU 27 tagállama és az Európai Bizottság mellett Izland, Norvégia, Svájc, Törökország, Ukrajna vettek részt. A kutatást összegző tanulmány: GAJDUSCHEK György – LINDER Viktória: *Report on the Survey on 'Mobility between Public and Private Sectors with Special Regards to the Impact of the Crisis'*. Study Commissioned by the Hungarian Presidency of the Council of the European Union, Gödöllő, 2011.

garancia létezik a köz alkalmazottai részére a jogviszony megszűnése esetére, amely magas szintű alkalmazási biztonságot képvisel a munkaerőpiac más területein dolgozó egyéb munkavállalókkal való összehasonlításban. Illetve számos országban, amely a közelmúltban az állás típusú rendszerre tért át, a munkavállalói védelem általánosan magas szinten működik.

A köztisztviselők viszonylagos foglalkoztatási biztonsága a gazdasági nehézségek vagy az átszervezések esetén is jól kimutatható az EU tagállamai közszolgálatinak zömében. Annak ellenére, hogy a köztisztviselők<sup>16</sup> általában magasabb fokú védettséget élveznek a magánszférában alkalmazott munkavállalói rétegekhez képest, ez a védettség eltérő mértékben jelentkezik. Egyes tagállamokban – így Belgiumban, Franciaországban, Spanyolországban, Luxemburgban, Németországban, Cipruson, Máltán, Görögországban, Portugáliában, Írországon – gyakorlatilag nem lehet megszüntetni a jogviszonyt gazdasági vagy strukturális okok<sup>17</sup> alapján. Ezen országok zömében a jogviszony megszüntetése általában szigorúan szabályozott, bonyolult fegyelmi eljárás keretében kiszabott (legsúlyosabb) fegyelmi büntetés, a hivatalvesztés, az állampolgárság elvesztése, továbbá hosszú távon elégtelen teljesítmény nyújtása (amit legalább 2 alkalommal; így tehát 2 egymást követő évben) állapítanak meg.

- Egyrészt a munkaerő-piaci helyzetnek, másrészt a közszolgálati filozófia különbözőségeinek köszönhetően rugalmasabb a szabályozás a gazdasági és strukturális okokból történő felmentések tekintetében Svédországban, Dániában, Finnországban, Észtországban, Szlovéniában, Bulgáriában, Hollandiában, az Egyesült Királyságban. Ugyanakkor a nyugati tagállamokban a közszolgálati alkalmazottak számára egészen magas fokú garanciák, illetve kompenzációk léteznek arra az esetre, ha meg kell szüntetni jogviszonyukat. Például, a nyílt közszolgálati modellre(!) áttért Dániában épp az a különböztető ismérv köztisztviselők és egyéb munkavállalók között, hogy az előbbiek, amennyiben az állás megszűnése következtében elbocsájtásra kerülnek, 3 éves illetményre jogosultak. A felmentést konzultációs folyamat előzi meg. Minden felmentésnek indokoláson kell alapulnia,

<sup>16</sup> Köztisztviselők alatt nem csupán a magyar terminológia szerinti közszolgálati tisztviselőket, a közigazgatás hivatalainak személyi állományát értjük, mert ebbe a kategóriába – országonként változatos megoldásban – beletartoznak esetenként a tanárok, a rendőrök vagy a bírák, illetve egyéb, Magyarországon a tág értelemben vett közszolgálat részét képező rétegeket is.

<sup>17</sup> Ez a gazdasági nehézségek következtében végrehajtott létszámleépítéseknek, átszervezéseknek, a szerv vagy a szervezeti egység, munkakör megszűnésének, a feladat más szervhez telepítésének, stb. megfeleltethető eseteket jelenti.

amely pontosan nevesíti az intézményhez kapcsolható, az elbocsájtást előidéző körülményeket (a költségvetési eszközök elégtelenségét, az átszervezés tényét, stb.) vagy a köztisztviselő magatartásában rejlő okokat (képeség hiánya, betegség miatti hiányzások, együttműködés hiánya, stb.).<sup>18</sup>

Összességében tekintve, az EU új tagállamai azonban sokkal kevésbé merev szabályokat alkalmaznak a felmentések tekintetében, mint a korábbi, nyugati tagállamok; Málta és Ciprus kivételével a 2004. óta csatlakozott országok köztisztviselői kevésbé védettek a gazdasági és strukturális okokból történő felmentések tekintetében. A közép-kelet-európai régióban nem ismeretlen jelenség a közszolgálatban a csoportos létszámleépítés sem. A pénzügyi-, gazdasági világválság hatására ezekben az országokban számos esetben éltek is ezzel az eszközzel.<sup>19</sup>

## **8. A közszolgálati alkalmazás védelméhez kapcsolódó jogszabályon túli eszközök**

A nemzetközi gyakorlatban az előzőekben részletezett jogszabályi védelmen túl, a kormányzatok egyértelműen beazonosíthatóan igyekeznek védelmet és támogatást biztosítani közszolgáik számára álláshelyeik megtartása, illetve azok esetleges megszűnése esetére. Ez általánosan jellemző mindkét modellben. Természetesen, míg a zárt rendszerben a megszűnés sokszor értelmezhetetlen is, egyszerűen nem kerülhet rá sor, a nyílt rendszerben, amennyiben szükséges, életbe léptetik a védelmi/támogató mechanizmusokat. Ilyenek lehetnek a következők:

- A *mobilitás* intézménye. A mobilitást, a közszolgálat átjárhatóságát pozitív humánerőforrás gazdálkodási eszközként kezelik a közszolgálatok zömében. A nemzetközi gyakorlatban az átjárhatóság alatt általában mást értenek, mint amit a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program célkitűzéseként ismerhettünk meg a magyar kormányzati célkitűzések között; a közszolgálati tisztviselői és a hivatásos (rendészeti szervek és a honvédség) pályák közötti átjárás megteremtésére tett intézkedések keretében. A nemzetközi gyakorlat a szakmákon belüli átjárásokat részesíti előnyben; a hasonló profilú közigazgatási szervek, közigazgatási szintek, az eltérő földrajzi területek között. De a nemzetközi mobilitás is létező és támogatott jelenség (a nemzetek közötti, továbbá a nemzeti és a nemzetközi köz-

<sup>18</sup> GAJDUSCHEK – LINDER: i.m. 15. lj.

<sup>19</sup> Ezt az állítást megerősítette 2011-es felmérésünk is. GAJDUSCHEK – LINDER: i.m. 15. lj.

szolgálatok vonatkozásában). Az utóbbi években számos ország jogszabályi szinten is rendezte a mobilitás témakörét; akár önálló jogszabályban, akár már meglévő módosításával (így például Franciaország, Spanyolország, Portugália, stb.) Az esetek egy részében a mobilitás kezdeményezője a munkáltató, más esetekben maga a közszolga. Találkozhatunk önkéntes, tapasztalatszerzés céljából történő átjárással, vagy előnyösebb alkalmazási feltételek megszerzése céljából történővel, de előfordul az is, hogy kényszer szüli e megoldásokat. E kényszer szülte megoldások a jobb megélhetés reményében is elképzelhetők (például az egészségügyi ágazatokon belül egyes nyugati államokban a kevésbé ellátott területekre áttelepülő orvosok esetében Franciaországban vagy Németországban).<sup>20</sup>

- Tartalékállomány jellegű intézményeket az országok egy része működtet a feleslegessé váló közszolgálati alkalmazott újbóli elhelyezkedésének biztosítása céljából. A tartalékállomány a magyar közigazgatás személyi állományára vonatkozó szabályozásban is régóta ismert intézmény, azonban soha nem sikerült igazán élővé tenni. A tartalékállomány intézménye abban az esetben működhetne sikerrel, ha a felmentett tisztviselőt az üres álláshelyek tekintetében előnyben részesítenék a munkáltatók. Néhány évvel ezelőtt született jogszabályi rendelkezés ennek kötelezővé tételére, azonban a hatályba lépés folyamatosan elnapolásra került, míg végül nem lépett életbe.
- Megfelelő intézményi háttér az állás nélkül maradt közszolgák pályakövetésére. A pályakövetés intézményének célja hosszú távon – akár éveken keresztül – figyelemmel kísérni, hogy a felmentett közszolga sikerrel járt-e elhelyezkedési kísérletei során, s amennyiben nem, támogatni további törekvéseit.

<sup>20</sup> Szintén az egészségügyi-, továbbá a szociális ellátásokban dolgozókat érinti az a mobilitás (elvándorlás), amelynek keretében a közép-kelet-európai szakképzett munkaerő nyugati országokban történő munkavállalásának lehetünk szemtanúi. Orvosok, nővérek, szociális munkások a hazájukban megkereshető bérek sokszorosáért vállalnak munkát a munkaerőhiánnyal küszködő nyugati szakágazatokban. Ez a jelenség a nyugati országok részéről üdvözlött, ugyanakkor a szerényebb béreket nyújtani képes új tagállamok ágazataiban kritikusra növeli a szakképzett munkaerő hiányát. A témáról ld.: A Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem kutatócsoportja által végzett, *A területi közszolgáltatások szabályozásai* címen folyó kutatásokról szóló, megjelenés előtt álló tanulmánykötetben: LINDER Viktória: *A közszolgáltatásokat nyújtó személyi állomány a közszféra területi szintjein a közoktatási, egészségügyi és szociális feladatok ellátásának nemzetközi összehasonlítása alapján.*

- Az átképzés támogatása az az eszköz, amelynek eredménye talán a legkézzelfoghatóbb lehet, s a volt közszolga számára távlati perspektívákat nyithat jövőjét illetően. Mindezek miatt talán a legkorszerűbb eszköznek minősíthetjük az állami gondoskodás formái között. Természetesen a tartalékkállomány, az intézményi háttér, a pályakövetés és az átképzés vagy annak támogatása egymással szorosan összefüggő elemek, némely országokban az intézményi háttér épp e többi elem megvalósításáról, komplex programba foglalásáról gondoskodik.
- Kompenzációs eszközök alkalmazása arra az esetre, ha nem nyílik lehetőség másik közszolgálati állásban történő elhelyezkedésre. A kompenzáció lehet az illetmény több éven keresztül történő folyósítása, vagy végkielégítés, stb. A forma és a mérték közszolgálat-felfogástól és -kultúrától, továbbá az anyagi teljesítőképességtől függő.
- Végül az egyéb kormányzati programokat említjük, amelyek változó tartalommal, formában, időtartamra vonatkozóan és együttműködésben valósulnak meg. Közös céljuk az állami alkalmazottak támogatása álláshelyeik megtartásában, illetve újak megtalálásában.<sup>21</sup>

## Következtetések

Az Európai Unió, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet egyes tagállamaiban megfogalmazott közszolgálati személyzeti politikák, jogi szabályozás és gyakorlat áttekintése mentén az írásban felvetett néhány gondolat alapján igazolódni látszik az a feltevés, hogy napjainkban közszolgálati *modelltől függetlenül* – karrier, avagy állás típusú rendszert alkalmazzanak az országok – a pályabiztonságot alapvetően a jogviszony megszüntetése eseteinek jogi szabályozásán túl, illetve azzal szoros összefüggésben a jogállás és nem utolsósorban a közszolgálati kultúra befolyásolja.

---

<sup>21</sup> Mindazonáltal említésre méltó, hogy az Education International – az oktatásban dolgozók legkiterjedtebb nemzetközi szakszervezeti szövetségének – jelentése szerint, Európában egyedül Norvégiában dolgoztak ki programot a leépítések *megelőzése* érdekében. (A tanárok az európai országokban sokhelyütt közjogi kinevezéssel rendelkező – tehát nemzetközi értelmezésben köztisztviselői státuszban feladatot ellátó – alkalmazottak.)

---

Ez a mindennapok gyakorlatában azt jelenti, hogy a nyugati karrierrendszerekben természetes pályabiztonság mellett számos nyílt rendszer is nagyobb védettséget és több garanciát nyújt a közszolgálat alkalmazottai számára, mint a közép-kelet-európai országokban működő egyes „kvázi-„ vagy „látszat-karrierrendszerek”.



**Nagy Judit**

*egyetemi docens*

*Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Kar*

## KÖZÖS NYOMOZÓCSOPORTOK, MINT A HATÁRON ÁTNYÚLÓ SZERVEZETT BŰNÖZÉS ELLENI HARC MODERN ESZKÖZEI

### 1. Bevezető gondolatok

7 esztendeje, amikor témát kellett választanom a doktori iskolába való jelentkezéskor, másokhoz hasonlóan nem voltam könnyű helyzetben. Valami egészen újat, tárgykörében mást szerettem volna választani, olyat, amivel azt megelőzően még senki nem foglalkozott ilyen mélységében. A három bűvös szó: „új”, „más” valamint a „senki” által vezetve esett a választásom a közös nyomozócsoportok intézményére.

*„A 21. századi bűnözéssel szemben nem 19. századbeli eszközökkel kellene felvennünk a harcot.”*<sup>1</sup> mottót választva jött a kutatás, anyaggyűjtés időszaka.

Azt a kérdést vizsgáltam elsődlegesen, hogy milyen jogi környezet befolyásolja ezt a tevékenységet, továbbá vajon az eltérő nemzeti jogszabályi háttér, a különböző bizonyítási kultúrák milyen mértékben határozhatják meg a kooperáció általam vizsgált formáját, a közösen végzett nyomozást.

Arra kerestem 7 éve a választ, hogy vajon a tagállamok, a számos előny ellenére, miért nem használták a közös nyomozás nyújtotta lehetőségeket sokáig, és miért preferálták az időigényesebb és bürokratikusabb tradicionális együttműködési formákat, például az eljárási jogsegélyt? Miután megvizsgáltam a közös nyomozócsoport intézményének minden aspektusát (jogi háttér, szervezeti felépítés, működési mechanizmus, finanszírozási problémák, stb.) két alapvető kérdés megválaszolását láttam szükségesnek: *Az együttműködés hagyományos formáihoz képest tud-e nyújtani a közös nyomozócsoport többlet értéket? Amennyiben igen, készen áll-e Európa arra, hogy kiaknázza ezt a lehetőséget?*

---

<sup>1</sup> A ” We should not be fighting the crime of the 21st century with the tools of the 19th.” (Jack Straw, Home Secretary United Kingdom, 1997.)

Nem építkezhettem magyar nyelvű irodalmakból, mivel az nem állt egyáltalán rendelkezésre ebben a témakörben, valamint magyar gyakorlati példa feldolgozására sem volt lehetőségem sajnos, mivel hazánk akkor még nem vett részt közös nyomozócsoportban, tehát nem volt semmilyen hazai tapasztalat.

Nemzetközi konferenciákon építettem a szakmai kapcsolatokat és gyűjtöttem az információkat, interjúkat készítettem CEPOL (Európai Rendőr-akadémia) kurzusokon, továbbképzéseken résztvevő külföldi rendőr kollégákkal, akik már vettek részt közös nyomozócsoportban, többször konzultáltam uniós ügynökségek munkatársaival (Europol, Eurojust), és fordítottam éjjel nappal az angol nyelvű irodalmakat.

Munkámban ezen 3 „hívószó”, az **új**, **más** és **senki** oldaláról mutatom be röviden, csupán a legfőbb jellemzőkre rávilágítva ezt a rendőri, igazságügyi együttműködésben mára már kulcsszerepet játszó, az eljárási jogsegély eszköztárába tartozó modern eszközt, a közös nyomozócsoportok intézményét.

## 2. Miért (volt) új a közös nyomozócsoport intézménye?

Szabályozásának főbb keretét a 2000. évi Kölcsönös Bűnügyi Jogsegélyről szóló Egyezmény<sup>2</sup> (továbbiakban Uniós Jogsegély Egyezmény) 13. cikke, valamint a 2002. június 13-án a Tanács által elfogadott, a közös nyomozócsoportokról szóló kerethatározat, (a továbbiakban Kerethatározat)<sup>3</sup> adja. Az Európai Unió (továbbiakban EU) viszonylatában legelsőként az 1997-ben létrehozott Második Nápolyi Egyezmény említhető meg, amelynek 24. cikke először szabályozta a közös nyomozócsoportok létrehozásának feltételrendszerét és lehetőségeit, igaz ugyan, hogy „csupán” a tagállamok vámhatóságainak együttműködésére vonatkozóan.

A közös nyomozócsoport intézménye hosszú utat járt be mióta több mint 15 évvel ezelőtt megálmodták, és 2000-ben elméleti megközelítéssel beépítették az Uniós Jogsegély Egyezmény által nyújtott együttműködési lehetőségek körébe. Valójában a közös nyomozócsoport intézménye egy ideából született, kezdetben a tagállamok gyakorlati szakembereinek meglehetősen szkepticizmusával kísérve fejlődött, mire eljutott a mai állapotához, addig, hogy egyre gyakrabban kerül alkal-

<sup>2</sup> Az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyegyezménynek az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikke szerinti létrehozásáról szóló, 2000. május 29-i tanácsi jogi aktus, HL C 197/1., 2000.7.12.

<sup>3</sup> A közös nyomozócsoportokról szóló, 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat, HL L 162/1., 2002.6.20. A kerethatározat hatályát veszti, mielőtt a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény valamennyi tagállamban hatályba lép (5. cikk).

mazásra a nyomozás gyorsabbá, hatékonyabbá és széleskörűbbé tétele érdekében. Természetesen számos „probléma”, kérdés kísérte fejlődése útját, és sajnálatos módon mindig inkább ezen új problémák kerültek az érdeklődés központjába, mintsem azon pozitív gyakorlati tapasztalatok (best practices), melyeket az úttörő tagállamok sikerként értek el.

A közös nyomozócsoporth a Kerethatározat 1. cikke alapján egy olyan csoport, melyet kölcsönös megállapodás alapján két vagy több tagállam illetékes hatóságai hozhatnak létre meghatározott célra és korlátozott, de közös megegyezéssel meghosszabbítható időtartamra annak érdekében, hogy a csoportot létrehozó egy vagy több tagállamban bűnügyi nyomozást folytasson.

Az Unió Jogsegély Egyezmény, valamint a Kerethatározat releváns cikkei leszögezik, hogy közös nyomozócsoporth létrehozására különösen olyan esetekben kerülhet sor, amikor:

- bűncselekmények felderítésére irányuló nyomozás során egy tagállamnak bonyolult és nagy ráfordítást igénylő, más tagállamokat is érintő bűnügyi nyomozást kell folytatni;
- több tagállam folytat olyan bűncselekmények felderítésére irányuló nyomozást, amelyek körülményei az érintett tagállamok összehangolt és egyeztetett fellépését teszik szükségessé.

Ezáltal tehát elmondható, hogy a közös nyomozócsoporth koncepciója nagyon hatékony és hasznos minden olyan komplex ügy esetében, melybe több tagállam van bevonva, és az ügy nemzetközi dimenziója egyértelműen körvonalazódott.

Bár már több mint egy évtizede jelen van a bűnüldözők eszköztárában ez a lehetőség, éveken keresztül idegenkedés és gyanú övezte, és néhány kifejezetten aktív államon kívül (például Franciaország, Spanyolország, Belgium) az államok nem éltek ezzel a modern módszerrel.

Mára már úgy tűnik megtört a jég, és több állam, közte hazánk is átesve a „tűzkeresztségen” felismerte a benne rejlő lehetőségeket.

A nyomozócsoporthot „használó” tagállamok számának növekedésén túlmenően egy másik tendencia is megfigyelhető a nyomozócsoporthok életében a résztvevő tagállamok viszonylatában.

A bűnüldözési együttműködésben alapvetően megfigyelhető a bilaterális kooperációs forma egyeduralma (határon átnyúló megfigyelés, forrányomon üldözés, közös határ menti járőrözés), melyet azonban a közös nyomozócsoporth – mint az

első operatív multilaterális nyomozási együttműködési forma<sup>4</sup> – multilaterális dimenzióba helyezett át.

Kutatási tapasztalataim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy nagyon sokáig nem sikerült a közös nyomozócsoportok kapcsán sem „kitörni” a bilaterális együttműködés keretéből, lassan vált még realitássá a tagállamok szélesebb körű bevonása a nyomozásba.

### 3. Miért más ez a módszer?

Ez egy újfajta munkamódszer, mely eltér a hagyományos eljárásoktól, ezért volt tapasztalható idegenkedés eleinte az irányában.

Valójában a bűnügyi együttműködés ez idáig leggyümölcsözőbb területe a tagállamok közötti információcsere, mely elsődlegesen bilaterális kapcsolatrendszerben működik a legnagyobb hatékonysággal. Az információcsere a bizalomra épülő környezetben kiépült formális vagy informális csatornákon keresztül hatékonyan segíti elő az egyes tagállami hatóságok bűnüldöző tevékenységét. Az információcsere uniós támogatására számos instrumentum és intézmény jött létre az idő folyamán (Europol, Schengeni együttműködési rendszer, Prümi Szerződés, Svéd Kezdeményezés, Eurojust ... stb.), melyek révén lehetősége nyílt a tagállamoknak arra, hogy szélesebb körben (multilaterális kapcsolatrendszer) és hatékonyabban (gyorsabban, kevesebb megtagadási lehetőséggel) tudjanak információkat cserélni.

Fontos, minőségi lépést jelentett a bűnügyi együttműködés fejlődésében, amikor az információk mellett már a rendőri intézkedések is átlépték az országhatárokat. A tagállami szuverenitásból fakadóan főszabályként az állam területén kizárólag csak az adott állam rendőri szervei fogantatosíthatnak rendőri intézkedést. A nemzetközivé váló bűnözés azonban szükségessé tette, hogy a szigorúan az államterülethez kapcsolódó bűnügyi és közrendi rendőri tevékenységek rugalmasabbá válva átlépjék a határokat.

Az extraterritoriális nyomozások<sup>5</sup> egyik új generációjaként jelentek meg azon új eszközök – mint például a közös nyomozócsoportok, fedett nyomozók, ellenőrzött szállítás –, melyek nem a sürgősségi esetekre korlátozódnak, hanem a határon átnyúló szervezett bűnözéshez kötődve lehetőséget adnak több tagállami nyomozati érdek megléte esetén közös fellépésre egy másik tagállam területén.

<sup>4</sup> KLIP, André: *European Criminal Law. An Integrative Approach*. Intersentia, 2009. 398.

<sup>5</sup> KLIP, André: *European Criminal Law. An Integrative Approach*. Intersentia, 2009. 372.

Ezekben az esetekben azonban a rendőrnek eltérő nyelvi és kulturális környezetben, eltérő jogi szabályozási rendszerben (eltérőek lehetnek a kényszerítő intézkedések, fegyverhasználat szabályai, a jogos védelem tartalmi elemei... stb.) kell munkáját végeznie, mely fokozott felkészítést és odafigyelést igényel.

Számos előnye van ennek az eszköznek a tradicionális nyomozási metódusokhoz képest:

- Egyrészt lehetővé teszi azt, hogy egy ügyben a különböző tagállamok illetékes hatóságai között koordináció folyjon a nyomozások kezdetétől fogva, minek következtében az összes kapcsolódó nyomozás koordinatív megközelítést kap.
- Másrészt lehetőséget teremt arra, hogy a résztvevő tagállamok a döntéshozó folyamatokba beleszólhassanak, például abba, hogy mely nyomozati cselekményeket melyik résztvevő tagállam hajtsa végre.
- Ezeken túlmenően azáltal, hogy a kiküldött tagok jelen lehetnek a nyomozati cselekményeknél lehetővé válik az, hogy a résztvevő tagállamok a nyomozás mindenkor helyzetéről időben értesítést kapnak. Valamint nincs szükség az időigényes, diplomáciai csatornákon keresztül történő eljárási jogsegélyre.
- Ezeken túlmenően, amikor arra van szükség, hogy bizonyos nyomozati cselekmények lebonyolítása a csoport székhelyül szolgáló államon kívüli más résztvevő államban történjen, akkor azon állam kiküldött tagjai megkereshetik a saját illetékes nemzeti hatóságait, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket.<sup>6</sup>
- Szakmai ismeretek, tapasztalatok informális cseréjének lehetősége, a helyszínen az erőfeszítések koncentrálása.
- A résztvevők közötti kölcsönös bizalom kiépülése, valamint annak lehetősége, hogy a különböző joghatóságok alá tartozó igazságszolgáltatási szervektől érkező szakemberek közösen alkossanak nyomozási és büntetőeljárási stratégiákat.
- Az Europol, Eurojust és OLAF bevonásával újabb technikai és szakértői háttér elérhetőségének, valamint közvetlen szakmai támogatás és segítségnyújtás lehetősége.

---

<sup>6</sup> Ez ismételten növeli a nyomozás hatékonyságát, mivel ahogyan azt a Kerethatározat 1. cikk (7) pontja is megfogalmazza, ezeknek az intézkedéseknek a megtételét az érintett tagállamban ugyanolyan feltételek szerint mérlegelik, mintha azokat nemzeti nyomozás keretében kérték volna.

- Amennyiben kölcsönös jogsegély iránti megkeresés kibocsátására van szükség olyan állam irányában, mely nem tagja a nyomozócsoporthoz, akkor az Eurojust – amennyiben az is részt vesz a nyomozócsoporthoz – könnyen és gyorsan tud ebben segíteni a csoport tagállamainak.
- Minden résztvevő tagállamnak saját országában van kiépült hálózata és know-how-ja, melyet „kihasználhat” a nyomozócsoporthoz a tevékenysége során.
- A szokásosnál gyorsabbá válik a nyomozás lefolytatása. Az ügyek gyorsabb feldolgozására és lezárására van lehetőség, gyorsabban születhetnek meg az ítéletek is.
- Már a nyomozás korai szakaszában lehetőség van arra, hogy megosszák a munkát és a feladatokat a résztvevő tagállamok egymás között, elkerülve ezzel a felesleges párhuzamosságokat, dupla erőfeszítéseket.
- A jövő tekintetében hosszabb távra előretekintve fel lehet építeni egy határon átnyúló nyomozási hálózatot (szakértőkkel, intézményekkel, hatóságokkal).
- Minden résztvevő tagállamnak meg van a lehetősége arra, hogy a büntöltés területén fejlessze az emberi erőforrások kvalifikációs szintjét (tápasztalatcserék, nyelvgyakorlás, európai szemlélet). Ezen emberi erőforrások hatékonyabban kihasználhatóak, kiaknázzhatóak.
- Jobb koordináció révén a költségek lecsökkenthetők.
- Koordinált fellépésekkel a károk és veszteségek csökkenthetők.
- Az elkövetőkre, bűnözői körökre koncentráltabb és koordináltabb, ezáltal erőteljesebb (néha váratlanabb) csapást lehet mérni, melynek visszatartó ereje is nagyobb.
- Közvetett hatásként megjelenik, hogy a nyomozásban résztvevő tagállami hatóságok a siker révén kedvezőbb társadalmi fogadtatásban részesülnek (jó PR), a beléjük vetett bizalom is erősödik.

A közös nyomozócsoporthoz eszköze rengeteg *előnyt* hordoz, mégis gyakorlati megvalósulása számos *akadállyal* találja magát szemben (például nyelvi problémák, bizalomhiány, ismerethiány, finanszírozási problémák, ellenőrizhetőség kérdése... stb).

A közös nyomozócsoporthoz létrehozásának egyik legkényesebb pontja, az információgyűjtés és a bizonyítás problematikája, hiszen egy nyomozócsoporthoz esetben ez a kérdéskör több állam joghatóságát is érinti, és azon múlhat (egy sikeres nyomozást követően) a felelősségre-vonás sikere vagy kudarca. A bizonyítás kérdésének tagállami szabályozása részletekbe menő és garanciákkal körülbástyázott minden uniós államban, és a tagállami szuverenitásból fakadóan jelentős eltérések lehetnek a bizonyítás során használt eszközökre és eljárásokra vonatkozó szabá-

lyok, valamint ezek megsértésének következményeit illetően. Még azon államok esetében is találkozhatunk számottevő különbségekkel a bizonyítási jog területén, melyek ugyanazon (akár akkuzatórius akár az inkvizitórius) eljárási rendszerbe tartoznak, és ebben az esetben sem beszélhetünk „szabad átjárhatóságról” a bizonyítás kérdéskörében.

A nemzetközi bűnözés nemzetközi integrált bűnüldözést von maga után, mely a kriminalisztika számára kihívást jelent. A kriminalisztika nem foglalkozik a nyomozócsoport intézményével széleskörűen sem nemzeti sem nemzetközi aspektusból. Egy közös nyomozócsoport esetében a nemzetközi szintű tervezés, a rendőri intézkedések határokon történő átlépése, a több ország helyszínein megtartandó szemlék krimináltaktikája még jelentős részben kidolgozatlan, mely jelentős akadályát jelentheti egy közös nyomozócsoport létrehozásának. A krimináltechnika természettudományi elemekre épülő instrumentumai azok, melyek a legnagyobb mértékben képesek internacionalizálódni. Nehéz és egyben sürgető feladatot jelent mind az elméleti mind a gyakorlati szakemberek számára, hogy a krimináltaktika területén is kezdjenek el kidolgozni szakmai minimumokat, nemzetközi dimenziójú eljárási standardokat a közös nyomozások megkönnyítése, hatékonyabbá tétele érdekében.

A különféle szervezeti kultúrák találkozása eredményeképpen akadályozó tényező lehet egy nyomozócsoporton belül, ha a nyomozás során eltérő felfogások ütköznek egymással: például ha a felderítő típusú szemlélet (büntető igazságszolgáltatás előkészítése) találkozik a vizsgálati típusú bűnüldözési módszerrel (jogi értékelést is magáénak valló nézet), vagy pedig ha egy erős parancsuralmi rendszer (szolgálati parancs elsőbbsége) próbál együttműködni a kooperativitásra, közös bölcsességre épülő (eszmecserét folytató) csoportstruktúrával. Nemzetközi tapasztalatok mutatják, hogy egy csapatépítő tréning beiktatása, a csoport vezetőjének „sikeres” kiválasztása, a kooperáló tagállamok eltérő jogszabályi és kulturális hátterének megfelelő ismerete (megfelelő felkészítés), az együttműködő kollégák esetleges korábbi, bizalmat építő ismeretsége (tréningek, konferenciák során) hozzájárulhatnak ezen akadályozó tényező minél sikeresebb kiiktatásához.

#### **4. Miért nem foglalkozott vele néhány évvel ezelőttig senki sem hazánkban? Magyar helyzetkép**

Egy ország közbiztonságát, a lakosság biztonságérzetét, a rendőrökbe vetett bizalmát vagy azokkal szembeni elégedetlenséget nem a nemzetközi bűnözés, hanem alapvetően a helyi bűnözés határozza meg, mely igényli a helyi körülményekre

adaptált lokális kezelési metódusok kimunkálását. A nemzetközi bűnügyi együttműködés általában a legsúlyosabb, nemzetközi dimenzióval rendelkező bűncselekményekre korlátozódik, melyek veszélyeztetik az egységes uniós közbiztonsági érdekeket is. Az elsődleges politikai és szakmai figyelem is ezen – az állampolgárok biztonságérzetét befolyásoló – helyi bűnözés visszaszorítására irányul, mely egyben azt is jelenti, hogy látványos, gyors minőségi átalakulásra nem lehetett számítani a nemzetközi bűnügyi együttműködés területén, helyette idegenkedés és bizalmatlanság volt tapasztalható, esetenként szakmai érdektelenség kísérte a közös nyomozócsoportra irányuló kezdeményezést.

Hazánk tekintetében a nemzetközi bűnügyi együttműködés alapjául szolgáló büntető anyagi és eljárási jogi integráció lépései jól nyomon követhetők a hazai jogalkotásban. A bűnügyi együttműködésben való magyar részvétel alapjául szolgáló jogszabályaink hűen letükrözik az együttműködési formák széles skáláját

Pozitívumként könyvelhető el, hogy a bűnügyi együttműködés terén létrehozott uniós jogszabályok implementálása általában időben, és elfogadható szinten megtörténik hazánkban (ezt bizonyítja a közös nyomozócsoportokra vonatkozó Keret-határozat implementálásának elemzése is), valamint kialakult az uniós döntéshozatali mechanizmust ismerő, és ebben a rendszerben hatékonyan működő köztisztviselői réteg a közigazgatás hazai rendszerében.

Gyengeségeink közé tartozik az, hogy az uniós döntéshozatalban a kezdeményező magyar részvétel nem mindig megfelelő szintű, nem minden esetben a szükséges mértéknek megfelelő a területi és helyi szint bevonása a koordinációba, elégtelen mértékű az uniós döntéshozatalban való részvételünkkel kapcsolatos szakmai és gyakorlati tapasztalatok hazai döntéshozatalba történő becsatornázása, bizonyos területeken az uniós együttműködés nem vált teljes mértékben az igazságügyi és rendészeti ágazat napi munkájának integráns részévé, sokszor nem tudjuk tartani az uniós döntéshozatali mechanizmus által diktált szűk határidőket, nem használjuk ki teljes mértékben az EU nyújtotta lehetőségeket – képzések, tapasztalatcserék, speciális együttműködési formák – elsősorban a rendészeti területeken, jobbra finansziális okokból, és végül, de nem utolsósorban a pénzügyi alapok, pénzügyi keretek jobb, hatékonyabb intézményfejlesztési célú kihasználására lenne szükség hazánkban.<sup>7</sup>

Az Nemzeti Nyomozó Iroda (NNI) munkatársaival folytatott beszélgetéseim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a hazai nyomozóhatóságok közül az

---

<sup>7</sup> 1057/2009. (IV. 24.) Kormányhatározat „A szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségében” való együttműködésről



NNI esetében a hajlandóság meg van arra, hogy közös nyomozócsoporth keretében folytassanak le egy nemzetközi dimenziójú nyomozást, mivel felismerték a nyomozócsoporth használatában rejlő lehetőségeket, azonban a kezdeményezésük (a tapasztalatok alapján) az alábbi okoknál fogva meghiúsul:

- ritkább esetben (török példa) nincsen reá jogszabályi felhatalmazás
- előfordul, hogy nincsen fogadókészség a megkeresett ország részéről (szlovák példa)
- a meghiúsulás oka lehet az is, hogy az előkészítő szakasz (a hazai szándék kialakulása, külföldi társszervvel a kapcsolat felvétele, egyeztető tárgyalások) olyannyira elhúzódik, hogy az idővesztés komolyan veszélyezteti a nyomozás sikerét, és ezért inkább a hagyományos jogsegély keretében történik az információcsere (német-lengyel példa). Mivel hazánkban még nem alakult a közös nyomozócsoporth létrehozásának a rutinja, ezért az előkészületi szakasz jelentős idővesztéssel jár.
- leggyakoribb ok azonban (sajnálatos módon) az volt, hogy hazánkban az ügyészség részéről erőteljes idegenkedés tapasztalható a közös nyomozócsoporth alkalmazásának gyakorlatával szemben, mely a kezdeményezéshez szükséges legfelsőbb ügyészi jóváhagyás megtagadásához vezet (olasz példa). Véleményem szerint ezen idegenkedés háttérében állhat egyfajta „szakmai féltékenység” is a külföldi partner ügyésszel szemben, az „ügyura” szerepkör gyakorlása miatt, mely azonban a közös nyomozócsoporth vezetési struktúrájának egyértelmű, világos meghatározásával kiküszöbölhető lenne. Természetesen érthető az ügyészség részéről az a hozzáállás – mivel a hazai nyomozások minden egyes mozzanatáról hivatalból tudomásuk van, sőt számos közülük az engedélyezésük függvénye, ezáltal megvan a megfelelő törvényességi felügyelet az eljárás teljes menete során –, hogy egy közös nyomozócsoporth esetében ezen jogosítványukat „megcsonkítva” éreznék, és úgy gondolnák, hogy a nyomozás menetének kontrollálása „kicsúszhat” a kezeik közül. Mindezt megnehezíti (lelassítva és rugalmatlanná téve) az ügyészségi szervezet hierarchikus struktúrájából eredő bürokratikus engedélyezési láncolat is, mely gyakran a fentiekben említett idővesztés egyik okozója.

A fenti okokon túlmenően még egy körülmény érdemel említést a közös nyomozócsoporth létrehozását megnehezítő okok között. Ez pedig az adatok minősítésére és a minősített adatok kezelésére vonatkozó rendszerek különbözőségéből fakadó tényező. Míg egy telefonlehallgatás az egyik országban a nyílt nyomozás része, és az abból származó adatok az ügy nyílt aktájának a részét képezik, úgy egy másik

uniós tagállamban csupán minősített eljárásban lehet ugyanezt megtenni, és aggályos, hogy esetlegesen az itt telefonlehallgatásból származó információs dossziét a másik ország rendőre egy közös nyomozócsoport keretében egyszerűen „becsúsztatja” a többi nyílt ügyirat közé.

### ***Megtört a jég: JIT Operation VETO, bundabotrány***

Két-három évvel ezelőtt megtört a jég több szempontból is Európában a közös nyomozócsoportokkal kapcsolatban

Először is a jól bevált bilaterális dimenzióból kiléptek az államok a multilaterális együttműködés keretébe. Másodszor EU-n kívüli államok bevonására is sor került, valamint kelet-közép Európa államai is aktív szereplőivé váltak az együttműködés ezen formájának, így hazánk is.

2013 februárjában zárult le egy sikeres közös nyomozócsoport Európa legnagyobb bundabotránya ügyében,<sup>8</sup> melyben Magyarország is aktívan részt vett, és amelynek keretében hazánkban 50 embert gyanúsítottak meg 33 labdarúgó-mérkőzés eredményének manipulálása és az ezzel kapcsolatos fogadási csalás ügyében abban a nemzetközi bundabotrányban, amelyben egy nemzetközi bűnszervezet a gyanú szerint az EU országaiban mintegy 380, Európán kívül pedig további 300 futballmérkőzést bundázott meg.

A bűnszervezet amellet, hogy hatalmas károkat okozott a kluboknak, a fogadóirodáknak és a játékosoknak, megrendítette az embereknek a sport tisztaságába vetett hitét, mi több, a csalások miatt az emberek az érdeklődésüket is teljesen elveszíthetik a sport iránt.

Magyar részvétel a bűnszervezetben:

- A bűnszervezet magyar tagjai 2010-ben csatlakoztak a hálózathoz,
- részt vettek a fogadások, az utazás megszervezésében, a kenőpénz átadásában, majd a tranzakciókról értesítették a szervezet vezetését (a csalók esetenként 40 és 600 ezer euró közötti vesztegetési pénzt fizettek, a csalás pedig mérkőzésenként 200 ezer és 2 millió euró közötti kárt okozott.)

---

<sup>8</sup> JIT Operation VETO: A megbundázott mérkőzések között volt az élvonalbeli bajnokik mellett világbajnoki és Európa-bajnoki selejtező, valamint két Bajnokok Ligája-meccs is. A bűnszervezet felépítése az alábbi: Az ügy számai egy szingapúri kartellhez vezettek, a ranglétra alján azok találhatók, akik megszervezik magát a csalást, a pénz átadását, fölöttük pedig a manipuláció szervezői helyezkednek el, akik fölött a manipulációt és a csalást irányító szint található. Egy-egy mérkőzéssel kapcsolatos csalásban 50-100 ember is érintett lehet 10 különböző országban, más-más földrészen.

- bűnszervezet magyar tagjai pedig összesen hét mérkőzéssel hozhatók közvetlen összefüggésbe.

A siker a szám adatok tükrében:

- 2011. július és 2013. január között működött a VETO közös nyomozócsoporth.
- Nyomozócsoporth vezetői: Europol, Németország, Finnország, Magyarországh, Ausztria és Szlovénia.
- Támogató résztvevők: Eurojust, Interpol és még 8 másik európai állam.
- Az Europol és 13 országh rendőri erőinek közös nyomozása.
- Széleskörű „futball bunda” szervezett bűnözői csoporth lefűlelése: 15 országhból 425 fő játékos, játékhvezető, futball klubok tagjai és egyéb tisztségviselők, veszélyes bűnözők.
- 380 megbundázott focimeccs.
- Több mint 8,5 millió eurós profit a fogadásokból, és több mint 2,1 millió eurónyi kenőpénz az érintettek megvesztegetésére.
- Egy-egy mérkőzéssel kapcsolatos csalásban 50-100 ember is érintett lehet 10 különböző országhban, más-más földrészen.
- A legmagasabb összeget, 140 ezer eurót, Ausztriában fizették ki, és itt tudnak a legnagyobb nyereményről is: egy mérkőzés után 700 ezer eurót tehettek zsebre a bűnözők.

## **5. Záró gondolatok**

A közös nyomozócsoporth intézménye többletértékkel szolgálhat, és újabb dimenziót nyújthat a transznacionális bűnözés elleni fellépés során, ha bizonyos szempontokat figyelembe veszünk.

Először is nem szabad túlértékelnünk a nyomozócsoporth szerepét, mely egy olyan instrumentum, melyet inkább az igazsághügyi együttműködés elősegítése eszközének tekintenek – annak ellenére, hogy a gyakorlatban mégis elsősorban a rendőrségh részéről várják a nyomozócsoporth létrehozására irányuló kezdeményezést – mintsem a rendőrségh együttműködés egyik katalizátorának.

Másodrészt nem szabad türelmetlenül azonnali, és – a hagyományos eszközökhöz képest – kiugróan elsőprő sikert várni ettől az eszköztől sem. Nehézségek eddig is voltak a projektek végrehajtásánál, és még lesznek is, mint minden új eszköz bevezetése során, és lehetséges, hogy egy nyomozócsoporth létrehozásának a „szignifikáns” előnyét – a „kitaposott” úton haladva, a jól bevált munkatársak

ismételt „bevetésével”, és a kialakult bizalom tovább erősítésével – csupán későbbi, egy újabb nyomozócsoporthoz létrehozásánál élvezhetjük érezhetően.

Nyilvánvaló, hogy egy uniós szintű jogi aktus elfogadása csupán első lépés az EU büntetőügyekben folytatott együttműködésének fejlesztésében. Úgy tűnik, hogy az EU tisztában van ezen terület intenzív fejlesztésének szükségességével, és képes is ezt az egyre inkább kötelező erővel bíró jogi keretek létrehozásával megalapozni. (Bizottság által létrehozott pénzügyi alap)

A kérdés az, hogy vajon a tagállamok készen állnak-e a nyomozócsoporthoz intézményének befogadására és megvalósítására? A tapasztalatok azt mutatják, hogy a bűnözés elleni fellépésben történő együttműködés leginkább az államok együttműködési hajlandóságának és a bizalomnak a függvénye, melyhez azonban elengedhetetlenül szükséges az uniós jogszabályok megfelelő szintű nemzeti implementációja. Nagy a felelőssége tehát a nemzeti jogalkotásban résztvevőknek is.

A közös nyomozócsoporthoz újítás, a bűnüldöző szervek válasza a határon átvétel bűnözésre. Ahhoz, hogy ez az eszköz működőképpé és hatékonyvá válhasson, nem csak az államoknak kell a szükséges jogi kereteket megalkotniuk mind nemzeti mind pedig nemzetközi szinten, hanem éppoly elengedhetetlen a megfelelő légkör is a működéséhez. Ez utóbbi magába foglalja a bűnüldöző hatóságok, valamint azok tagjainak egymásba vetett bizalmát is.

A releváns hatályban lévő nemzetközi jogi instrumentumok elemzése rávilágít arra, hogy az elsőként említett kíváncsi nem teljesül megfelelő mértékben. A nemzetközi és nemzeti jogalkotóknak egyaránt van még mit tenniük ezen a területen.

Valójában az Unió Jogsegély Egyezmény (és a Kerethatározat) – mivel rendelkezéseik nincsenek minden részletre terjedően kidolgozva, túlságosan keretjellegű szabályozást nyújtanak a tagállamok számára – sok mérlegelési lehetőséget hagy a tagállamoknak arra, hogy ezt az eszközt milyen módon építik be nemzeti jogrendjükbe. Ez azonban oda vezethet, hogy nagy eltérések adódhatnak a nemzetközi együttműködés alapjául szolgáló rendelkezésekben.<sup>9</sup> Sőt az is előfordul, hogy az

---

<sup>9</sup> A tagállami implementációk közötti különbség egyik példáját jelenti azon hatóságok köre, melyek kezdeményezhetik a nyomozócsoporthoz létrehozását egy-egy tagállamban. A közös nyomozócsoporthoz helyzete a bűnüldözés és igazságügyi együttműködés között különbözőképpen értelmezhető aszerint, hogy az egyes igazságszolgáltatási rendszerekben melyik hatóság van feljogosítva arra, hogy közös nyomozócsoporthoz hozzon létre. Az Unió Jogsegély Egyezmény azáltal, hogy csupán „az illetékes hatóság” fogalmával él, teljes mértékben a tagállami jogalkotásra bízta annak meghatározását, hogy mely hatóság minősül illetékes hatóságnak. Az egyes tagországok büntető igazságügyi rendszerei – melyek eltérő jogi hagyományokkal rendelkeznek – ezt a jogkört eltérő hatóságokra ruházzák, így például amíg Hollandiában kizárólag az ügyész

Egyezmény bizonyos rendelkezéseit egyes tagállamok egyáltalán nem is implementálták.<sup>10</sup> Gyakori a nem egyértelmű, „homályos” tagállami implementáció. Amennyiben a nemzeti jogszabályok egyértelműek és világosak lennének ebben a kérdésben, akkor a nyomozócsoport létrehozására hajlandóságot érző hatóságoknak világos képe lenne a lehetőségekről, és ezen eszköz előnyeiről.

Az alkalmazandó jogszabályok körüli bizonytalanság elvezethet az intézmény alkalmazása körüli bizonytalansághoz, és mivel az összetett nyomozások általában az idővel harcolnak, ezért ez elvezethet ahhoz, hogy inkább egy már bejáratott, kidolgozott eljárást alkalmaznak a hatóságok, ahelyett, hogy belevágnának, és „kísérleteznének” egy még ismeretlen nyomozási struktúrával.

### Felhasznált irodalom

KLIP, André: European Criminal Law. An Integrative Approach. Intersentia, 2009.

A közös nyomozócsoportokról szóló, 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat, HL L 162/1., 2002.6.20. A kerethatározat hatályát veszti, mielőtt a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény valamennyi tagállamban hatályba lép (5. cikk).

---

(public prosecutor) rendelkezik a kezdeményezés jogával, addig Svédországban számos hatóságnak van meg ez a jogköre, mint például a nyomozati bírónak, ügyésznek vagy akár a rendőri hatóságnak. Más országokban (mint például Franciaországban) az Igazságügyi Miniszter jóváhagyására van szükség.

<sup>10</sup> Például a csoport egy tagjának másik állam területére vonatkozó büntetőjogi felelősségét szabályozó rendelkezést nem implementálta Franciaország, Litvánia, Magyarország, Hollandia, Portugália... stb.

A csoport vezetése egy másik olyan témát jelent, mellyel több állam egyáltalán nem foglalkozott az implementáció során (így például Dánia, Németország, Litvánia, Málta, Hollandia, Portugália, Svédország és az Egyesült Királyság). Más országok csupán néhány speciális rendelkezést hoztak elsősorban a csoport vezetőjének hatáskörével kapcsolatban, míg Spanyolország és Ausztria teljes mértékben implementálta az egyezmény erre vonatkozó szabályrendszerét.

Ezáltal tehát, az egységes jogszabályalkotás hiánya bizonytalansághoz vezethet akkor, amikor a nyomozócsoport létrehozásakor a vezetés, irányítás és felügyelet kérdésköre vetődik fel, valamint akkor is, amikor át kell helyezni a nyomozócsoport székhelyét egyik államból a másik állam területére a nyomozások térbeli eltolódásának következményeként.

Az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyegyezménynek az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikke szerinti létrehozásáról szóló, 2000. május 29-i tanácsi jogi aktus, HL C 197/1., 2000.7.12.

RIJKEN, Conny: Scientific research JIT – First report. 2004. október 3.

RIJKEN, Conny: Joint Investigation Teams: principles, practice and problems. Lessons learnt from the first efforts to establish a JIT. Utrecht Law Review Volume 2. Issue 2 2006.

DE WREE, Eveline: Law enforcement information exchange in the pre-operational phase of a JIT. Joint investigation teams in the European Union From theory to Practice (editors: Conny Rijken and Gert Vermeulen) T.M.C Asser Press The Hague The Netherlands 2006.

1057/2009. (IV. 24.) Kormány Határozat „A szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségében” való együttműködésre vonatkozóan

NAGY Judit: „Közös nyomozócsoportok az Európai Unió tagállamai közötti bűnügyi együttműködésben” című Ph.D értekezés

**Patyi Gergely**

*adjunktus*

*Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar*

## **AZ ÜGYVÉDSÉGET ÉRŐ KIHÍVÁSOK AVAGY „TÖBB AZ ESZKIMÓ, MINT A FÓKA”**

Jelen összefoglaló a 2013. június 5-6. napján megtartott „Új generáció a közigazgatás tudományok művelésében” posztdoktori konferencián elhangzott előadás írásos összefoglalóját tartalmazza. Az előadás címe – lévén konferenciáról volt szó – szándékoltn kívánt figyelemfelkeltő lenni. A címhez képest ugyanakkor az előadás lényegében szűkebben, a magyar ügyvédség létszámhelyzete és a minőségi ügyvédi szolgáltatás nyújtása közötti összefüggésre kívánt fókuszálni.

### **1. Az ügyvédi létszám alakulásának rövid történeti vázlata**

Mária Terézia uralkodása alatt, 1764-ben nagyságrendileg 2000 ügyvéd<sup>1</sup> tevékenykedhetett Magyarországon, amely létszámot az ügyvédként történő működés feltételeinek szigorítása csökkentett.<sup>2</sup> Gróf Erdődy Józsefnél található utalás arra, hogy 1770-ben, az akkori Sopron vármegyében legalább 50 ügyvédre volt szükség,<sup>3</sup> bár 1815-ben a személynöknek írt levelében az áll, hogy panaszok merültek fel az irányban, hogy az ügyvédek számát meg kellene szorítani.<sup>4</sup> Ilyen létszámbeli előzményekkel jött létre a Budapesti Ügyvédi Kamara 1875-ben 708 taggal. A millennium idejére a budapesti ügyvédi kar létszáma ezerkétszáz fő volt, amely a

---

<sup>1</sup> von SCHWARTNER, Martin: *Statistik des Königreichs Ungern*. Erster Theil. Ofen Gedruckt mit Königl. Universitäts – Schriften, 1809. 197. 45. § (6) bek.

<sup>2</sup> SZABÓ István: Az ügyvédség történetének áttekintése. In: CSERBA Lajos (szerk.): *Emlékkönyv az ügyvédi kamarák fennállásának 125. évfordulójára*. Miskolc, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Ügyvédi Kamara, 2000. 13.

<sup>3</sup> SÍK Sándor: *A Magyar Ügyvédi Kar történeti kiállításának katalógusa*. Budapest, Kosmos műintézet nyomása, 1896. 23. 200. pont

<sup>4</sup> SÍK: i. m. 3. lj. 26. 227. pont

két világháború között háromezer fő fölé is emelkedett, de az állami beavatkozások miatt ez a szám az ötvenes évek végére kb. hatszázötvenre csökkent, és ekörül ingadozott egészen 1990-ig.<sup>5</sup> Az ügyvédség helyzetének alakulására hatással voltak az ügyvédi pályára készülő és az ügyvédi pályán már tevékenykedők életét befolyásoló jogszabályi változások, valamint a politikai események is. Egyes tényezők direkt, közvetlen módon alakították a körülményeket, míg mások indirekt módon, közvetetten hatottak az ügyvédség számarányának változásaira.

A kamarai működés kezdetekor a törvényhozási folyamatokban az ügyvédség számára intézményes véleménynyilvánításra nem volt lehetőség. Az ügyvédrendtartásról szóló 1874. évi XXXIV. törvénycikk még nem biztosított ténylegesen teret a kamarák számára a törvényalkotásban való részvételhez, pedig elméletileg (jelentéstételi kötelezettségük mellett)<sup>6</sup> rendelkeztek véleményezési jogkörrel.<sup>7</sup> A törvényhozás helytelen metodikája,<sup>8</sup> mely egyáltalán nem vette figyelembe a társadalmi igényeket képviselő ügyvédi kamarák álláspontját, súlyos negatív következményeket vont maga után a létszám alakulás tekintetében is. További következmény volt az az ellenséges kapcsolat, amely a törvényalkotók és a mindenkori igazságügyért felelős minisztérium, valamint az ügyvédség között alakult ki.<sup>9</sup> Talán ennek a negatívan semleges viszonynak az eredményeként a törvényhozás, évek hosszú sora alatt, sem vette figyelembe (vagy nem akarta figyelembe venni) azokat az ügyvédségre nehezedő terheket, amelyeket a törvényi szabályozás oko-

---

<sup>5</sup> S. SZABÓ Péter: A kamarai működés kihívásai a XXI. század elején az ügyvédség számára Magyarországon. In: GERGELY Jenő (szerk.): *A kamarai tevékenység Magyarországon és az Európai Unióban, Tanulmányok*. Budapest, ELTE BTK, 2007. 35-36.

<sup>6</sup> Ütv. 32. §

<sup>7</sup> Ütv. 19. §

<sup>8</sup> A Budapesti Ügyvédi Kamara 1905. évi jelentése (a továbbiakban: BÜK 1905.), 6-7. A jogszolgáltatás terén fennálló tipikus három eshetőség: rossz törvények alkotása, jó törvények nem megfelelő végrehajtása vagy semmiféle törvényalkotás sem megy végbe.

<sup>9</sup> BÜK 1902. 4-10. „az intéző körök félreismerik az ügyvéd hivatását és a törvényhozás az ügyvédséget és annak érdekeit mostoha gyermekének, felesleges és túrt intézménynek tekinti”; „az ügyvédi karral szemben foglal állást a kormány és az ő hatása alatt a rosszul informált társadalom”; „ezen passzív viselkedést méltán írjuk az igazságügyi kormány rovására”. BÜK 1905. 11. „Jellemző a kormány általános felfogására, hogy az ügyvédség bajait nem ismeri, vagy nem akarja ismerni és helyzetét nem kívánja reformálni”. BÜK 1906. 12-13., BÜK 1907. 9., BÜK 1925. 6. „a rideg közöny, sőt olykor ellenséges indulat, mellyel következetesen találkozunk törvényhozás és kormányzat részéről”



zott (pl. ügyvédi rendtartásról szóló törvény módosítása,<sup>10</sup> ügyvédi és bírói képzés összevonása stb.). Ugyanígy nem foglalkoztak az ügyvédség létszámgyarapodásának problémájával sem, pedig megfelelő törvényalkotási folyamatokkal<sup>11</sup> enyhülhetett volna a probléma súlya. A parlament jogalkotó tevékenysége szorosan érintette az ügyvédséget a rájuk vonatkozó jogszabályok megalkotásával, és befolyásolta munkájukat is minden új vagy módosított jogszabállyal. Az ügyvédség belső, szervezeti szabályozásáról rendelkező törvény, és az ügyvédi rendtartásról szóló törvény<sup>12</sup> módosítását, pontosabban a társadalmi változásokhoz igazítását, szintén nem siette el a törvényhozó hatalom. Már 1896-ban hangot kaptak a reformjavaslatok<sup>13</sup> a rendtartást illetően, mivel a változtatásokat leginkább az egyre növekvő létszámprobléma sürgette. Elegendő, ha pusztán a kamara adminisztrációs tevékenységére<sup>14</sup> vagy fegyelmi bíraskodására gondolunk. Míg 1875-ben csak 709 ügyvéddel, addig 1904-ben már 1400 ügyvéddel kellett számolni.<sup>15</sup> Emellett, az eljárásjogi reformokig az ügyvédi munkát igen megnehezítették a szóbeliséget nélkülöző, hosszadalmas ügymenetet igénylő perek.<sup>16</sup>

A törvényhozás és egyben a kamarai működés egyik mélypontja minden bizonytalansággal 1919-ben következett be, amikor is az első világháborút követő proletárdiktatúra a jogrend és a jogszolgáltatás teljes megsemmisülését eredményezte.<sup>17</sup> Az 1919. április 2-án kelt igazságügyi népbiztosi rendelet a kamarai autonómiát teljesen felfüggesztette, az ügyvédség gyakorlását pedig mindenki részére szabaddá tette, a felek képviseletét a nagykorúaknak korlátlanul megengedte, bármiféle képzettségre és erkölcsi megbízhatóságra való tekintet nélkül.<sup>18</sup>

---

<sup>10</sup> BÜK 1902. 9. „számtalanszor sürgettük az új ügyvédi rendtartás megalkotását és ezzel kapcsolatosan egy jobb fegyelmi törvényt, mely a változott gazdasági és szociális viszonyoknak megfelelően”

<sup>11</sup> BÜK 1902., 23. pl.: „az igazságügyi kormány előmozdíthatná a vidéken való letelepülést”

<sup>12</sup> 1874. évi XXXIV. törvénycikk, majd az 1907. évi XXIV. törvénycikk az ügyvédi rendtartásról szóló 1874. évi XXXIV. törvénycikk módosítása tárgyában és az 1937. évi IV. törvénycikk.

<sup>13</sup> BÜK 1925. 10-12., BÜK 1927. 11-25. Az igazságügy miniszter a Budapesti Ügyvédi Kamarát bízta meg a törvénytervezet elkészítésével.

<sup>14</sup> BÜK 1906. 30-31.

<sup>15</sup> BÜK 1904. 14.

<sup>16</sup> BÜK 1905. 20-23.

<sup>17</sup> BÜK 1918-1919. 4-5. „...a magyar ügyvédi kart pedig elküldték: követ fejteni! ...akkora megaláztatásnak egyetlen társadalmi osztály kitéve nem volt, mint az ügyvédség.”

<sup>18</sup> BÜK 1918-1919. 23. a kamarai ügyek likvidálása egy kinevezett bizottságra volt bízva, melynek élén igazságügyi megbízott állott.

A proletárdiktatúra bukása után, az 1919. augusztus 5-én kibocsátott kormányrendelet újra törvényes alapokra helyezte a kamara működését.<sup>19</sup> 1920-ban a Trianoni Békediktátum súlyos csapása,<sup>20</sup> az ország területének kétharmadától, valamint három és fél millió magyartól való megfosztása, jelentős mértékben átformálta az ügyvédség helyzetét is.<sup>21</sup> A kamarák területi beosztása módosult,<sup>22</sup> a nyugdíjas bírók, ügyészek és köztisztviselők részére az ügyvédi minősítés megadása<sup>23</sup> tovább növelte az ügyvédek létszámát.<sup>24</sup> Ennek hatására óriási verseny alakult ki, mivel a jogkereső közönség számára a bírából, ügyészekből vagy rendőrtisztvekből lett ügyvédek, személyes összeköttetések által vonzóbbaknak bizonyultak, mint a komoly szakmai tapasztalattal rendelkező ügyvédek munkája.<sup>25</sup>

28 kamarai tag indítványára vetődött fel elsőként a numerus clausus kérdése az 1892. május 12-én tartott közgyűlésen, annak kapcsán, hogy nem volna-e célszerű az ügyvédi kar anyagi jólétének emelése céljából az ügyvédek számát korlátozni<sup>26</sup> és a szabad ügyvédséget eltörölni. A kar túlnyomó többsége azonban határozottan visszautasította a felvetést, mert véleményük szerint: „a kar érdekeire hátrányosnak tartaná, ha a kamara az ügyvédi kar érdekeinek megóvásánál és előmozdításánál az általános igazságügy-politikai szempontokat szem előtt tévesztené, és szűkkeblű magánszempontokból indulna ki.”<sup>27</sup> A kamara tehát visszautasította a javaslatot, mivel az ellentétben állt az általános igazságszolgáltatási érdekekkel és az ügyvédi hivatás természetével. Lényeges megemlíteni, hogy a kamara felismerte a létszám korlátozásának felvetését kiváltó, főként anyagi természetű problémák fennállását, megoldását azonban más módon próbálta szorgalmazni (pl. segélyalap létesítése, nyugdíjrendszer bevezetése). A társadalmi problémák szaporodásával és az ügy-

<sup>19</sup> BÜK 1918-1919. 24. az ügyvédség visszanyerte régi jogait és működési körét.

<sup>20</sup> BÜK 1921. 13. törvénybe iktatása az 1921. évi XXXIII. törvénycikkkel a trianoni békekötésről.

<sup>21</sup> BÜK 1920. 5.

<sup>22</sup> BÜK 1927. az átrendeződés következtében 1927-re 17 ügyvédi kamara működött az országban

<sup>23</sup> BÜK 1925. 9. 1921. évi XXVII. törvénycikk a bírói oklevél képesítő hatályát kiterjeszti az ügyvédi gyakorlatra, tehát megengedte az ügyvédi pályára való bejutást ügyvédi oklevél nélkül, BÜK 1926. 10-11.

<sup>24</sup> BÜK 1922. 4. „az amúgy is túlzsúfolt budapesti ügyvédi karba az utolsó három esztendőben ezer új ügyvéd került – közöttük sok állami nyugdíjas is, akinek a törvényhozás kegyessége lehetővé tette, hogy ügyvédi vizsga nélkül is a karba lépjen.”

<sup>25</sup> BÜK 1921. 18., BÜK 1924. 7-10. „kóros köztudat, hogy az ügyek eldöntése inkább a befolyáshoz, mint az anyagi igazsághoz igazodik”, „a közönség az ügyvédben nem a szellemi és erkölcsi képességeket, hanem a közbenjárót és kijárót keresi.” BÜK 1925. 6.

<sup>26</sup> A Budapesti Ügyvédi Kamara létszáma az adott évben 987 fő volt.

<sup>27</sup> BÜK 1892. 15.

védség helyzetének rosszabbodásával, belső körökből<sup>28</sup> többször is felmerült a létszámkorlátozás lehetősége, azonban a Budapesti Ügyvédi Kamara mindvégig a szabad ügyvédség rendszere mellett foglalt állást.<sup>29</sup> A Kamara álláspontja szerint a numerus clausus nem egy demokratikus intézmény, mivel sérti az ügyvédség függetlenségét és veszélyezteti annak közjogi állását és működését, a létszámkorlátozás bevezetésében az önállóság elvesztését, a kormányhatalomnak való kiszolgáltatottságot látták (amely később sajnos be is következett).

Az első világháborút követő tarthatatlan állapotban azonban a törvényhozói oldalról is felmerült a létszámkorlátozás gondolata (a kamarába már bejegyzett ügyvédek bennmaradása, de a további felvétel korlátozása<sup>30</sup> bizonyos feltételek mellett).<sup>31</sup> Ezt a lehetőséget a kamara újfent elutasította, a szabad ügyvédség mellett azzal érvelve, hogy ezen intézmény bevezetése nem csökkentené, csak pusztán „megkövesítené” a létszámot, mivel a zárt szám mellett a nehéz a bejutás, ezért senki sem lépne ki az ügyvédi karból. Továbbá e korlátozás miatt az új generáció tehetséges tagjai nem tudnának bejutni a pályára, és a kamarába való bejutás korlátozása révén a kormányhatalom befolyásolása sértené a kamarai autonómiát.<sup>32</sup> Tehát a numerus clausus semmiképpen sem biztosítaná az anyagi helyzet javulását, mivel a munkához és a jövedelemhez jutás döntően egyéni szempontokon múlik (pl. ügyfélkapcsolat, bizalom, egzisztencia).

A létszámkorlátozástól való pusztá félelem, a két világháború között, tovább növelte a kamara létszámát, mivel egyrészt az ügyvédjelöltek igyekeztek mihamarabb bekerülni a kamarába, másrészt pedig a más pályákon elhelyezkedő, a kamarába való felvétel szabályainak megfelelő ügyvédek jelentkeztek be a névjegyzékbe,<sup>33</sup> az esetleges, de várható korlátozás megvalósulása előtt.

<sup>28</sup> BÜK 1905. 13., 25. pl. a Soproni Ügyvédi Kamara álláspontja szerint: „*ha a kar túltömöttségének elejét akarjuk venni s ha el akarjuk érni azon állapotot, hogy a nagyobb munkakör mellett is az ügyvédek létszáma változatlan maradjon: akkor első sorban a létszám korlátozására – a numerus klauzusra – kell gondolni.*”; BÜK 1907. 28., BÜK 1911. 8-9.

<sup>29</sup> BÜK 1908. 24-25.

<sup>30</sup> BÜK 1925. 9. „*az ügyvédi numerus clausus törvénybeiktatása szerzett jogot sérteni nem akar s csak az újabb felvételeket korlátozná valamilyen módon.*”, BÜK 1927. 11-12. az ország 17 ügyvédi kamarája közül 4 kamara szavazott a numerus clausus bevezetése mellett, ezek taglétszáma összesen 600 ügyvéd.

<sup>31</sup> BÜK 1926. 8.-12. ilyen feltétel például: új bejegyzés meghatározott idő múlva (pl. 5 év), új tagok felvétele csak a létszámcsökkenés arányának bizonyos százalékáig (pl. 50 törlés után 5 új tag), további szelekció: bejegyzés csak a jelentkezések sorrendjében lehetséges stb.

<sup>32</sup> BÜK 1925. 9-10.

<sup>33</sup> BÜK 1927. 10.

Téves az a megítélés, mely szerint az ügyvédi hivatás, minden esetben és mindenkor, egy nagyon jól jövedelmező állást jelent. A Budapesti Ügyvédi Kamara tagjainak sokszor igen komoly anyagi nehézségekkel kellett szembenéznük, és ezek a gondok nem pusztán az gazdasági recesszió következményeiből adódtak, hanem leginkább az ügyvédi pálya túlsúlyfóltságából. 'Ördögi körként' is tekinthetünk az ügyvédség anyagi állapotának elemzésére, mivel a kar folyamatosan küzdött a magas létszámmal és az ezzel járó munkanélküliséggel, amelyre megoldás lehetett volna, többek között, a munkaterületük bővítése. Amikor azonban kilátás mutatkozott a munkafeltételek javulására és egyben a megélhetés biztosítására, akkor a pálya iránt ismét megnőtt a kereslet és csakhamar újra a túlsúlyfóltsággal találta szemben magát az ügyvédség. Kijelenthető, hogy a kamara már kezdettől fogva felismerte ezt a helyzetet és igyekezett javítani rajta. Segélyalapot létesítettek, kartársaik segítésére, mivel „a tagok egymás között könnyebben felismerik az igazi rászorulókat”.<sup>34</sup>

Az ország általános gazdasági helyzete sajnos ekkor sem teremtett megfelelő körülményeket az ügyvédség számára. A közgazdasági állapotok átreformálására, a nemzeti vagyonosodás emelésére, valamint az ipar és kereskedelem fellendülésére lett volna szükség<sup>35</sup> ahhoz, hogy a társadalmi változásokkal együtt az ügyvédség is kedvezőbb helyzetbe kerüljön.<sup>36</sup> A nehéz gazdasági helyzet kétszeresen is sújtotta az ügyvédséget, egyrészt kereseti alkalmak csökkentek, másrészt (az előző okból kifolyólag) megélhetési viszonyaik is rosszabbodtak.<sup>37</sup>

Az ügyvédi díjazás jogi kereteit az ügyvédtartásról szóló törvény(ek) tartalmazták,<sup>38</sup> azonban az érdemi munka díjazása nem élvezett megfelelő jogi garanciákat.<sup>39</sup> Kezdetben a bírósági díjmegállapítás önkényes volt, alábecsülte az ügyvédi munkát és nem volt következetes az ügyvédi munka értékelésénél.<sup>40</sup> Az ügyvédek díjazása mellett a tisztviselői fizetés sem volt kimagasló, aminek követ-

<sup>34</sup> BÜK 1892. 20.

<sup>35</sup> BÜK 1905. 14., BÜK 1911. 6. *„Mi szegény ország vagyunk, nálunk még mindig a földművelés a főfoglalkozás, a kereskedelem még mindig nem érte el a virágzás azon fokát, mint a szomszédos nyugati államokban, iparunk kezdetleges állapotban leledzik.”*

<sup>36</sup> BÜK 1909. 6. *„a rohamos tolongás az ügyvédi pálya felé csak egyik tünete a magyar társadalom s közgazdasági élet súlyos betegségének”*

<sup>37</sup> BÜK 1912. 9-11.

<sup>38</sup> 1874. évi XXXIV. törvénycikk 54. §

<sup>39</sup> BÜK 1905. 22-23.

<sup>40</sup> BÜK 1905. 51-55., BÜK 1906. 13., BÜK 1908. 9., BÜK 1909. 8.-9., BÜK 1910. 6., BÜK 1911. 14., BÜK 1916. 23.-24. *„a bírósági díjmegállapítások teljesen érzéketlenek maradtak az árváltozások hatásával szemben”.*

keztében az ügyvédek csak korlátozott számban vállaltak tisztviselői állásokat. Talán ezért is a kamara többször szorgalmazta a bírák fizetésemelésének szükségességét megélhetésük biztosításáért és a bírói függetlenség garanciájáért.<sup>41</sup>

Az első világháború pusztítása óriási csapást mért az egész társadalomra, az ügyvédek pedig különösen nehéz helyzetbe sodorta, mivel a szellemi szabadfoglalkozásúak keresete személyhez kötött, ehhez viszonyítva a gazdasági tevékenységet végzők foglalkozása állandó jellegű.<sup>42</sup> 1914-ben a kamara tagjainak több mint egyharmada<sup>43</sup> a csatamezőkre került, az otthon maradottak pedig megélhetésükért küszködtek a megbénult államigazgatás és gazdasági állapotok közepette. A kamara segítsége által közös étkező létesült és élelmiszerutalványokat kaptak a tagok, valamint csekély mértékben kormányzati szervek és egyéb hatóságok alkalmazták az otthon maradt ügyvédek.<sup>44</sup> A termelési kényszer, a készletek összeírása és lefoglalása, a rohamos árrágulás,<sup>45</sup> a fogyasztás korlátozása és egyesek tulajdonjogának közérdekből való kisajátítása az ügyvédek sem kerülte el. 1915-ben a jelentések szerint 1091 fő volt a hadba vonulók száma, gyakorlatilag azonban jóval többen voltak, körülbelül a kamara kétharmada,<sup>46</sup> és így volt ez 1917-ben is, amikor 1341<sup>47</sup> hadba vonult tagot regisztráltak a kamaránál, de valójában ekkor is jóval többen voltak, mert sokan nem jelentették be a kamaránál a távozásukat. A háború végéig a kamara létszámának 60 %-a került ki a frontra.<sup>48</sup> A háborút követően a legnehezebb gazdasági körülményeket a Trianoni Békediktátum következményei eredményezték, az ország területvesztése (gazdaságilag fontos területek)

<sup>41</sup> BÜK 1902. „A bírák fizetése köztudomásúlag igen csekély.” „Alaptörvény biztosítja a bírói függetlenség garanciáit, de ezen törvény nem gondoskodott kellőleg e függetlenség anyagi biztosítékáról, a bírónak anyagi gondoktól mentes megélhetéséről.”, BÜK 1923. 8. „Bíró soha sincs sok és soha sincs eléggé díjazva. Ha függetlenséget kívánunk tőle a bírói székből, úgy tegyük őt függetlenné a megélhetésben.”

<sup>42</sup> BÜK 1916. 22., BÜK 1918-1919. 28. „az őstermelő, iparos, kereskedő rétegek a fogyasztókra hárítják át a felszökő árnövekedések terheit, az értelmiségi középosztály ezt nem teszi, nem teheti, nem tud lépést tartani az árak mértéktelen növekedésével.”, BÜK 1922. 7., BÜK 1925. 10. „Külföldön mindenütt igyekeznek a kormányok az értelmi foglalkozásúakat különböző eszközökkel kereseti lehetőségeikben támogatni, mert hiszen a háború káros hatása mindenütt elsősorban ennél az osztállynál észlelhető.”

<sup>43</sup> BÜK 1914. 6.

<sup>44</sup> BÜK 1914. 25-26.

<sup>45</sup> BÜK 1916. 23.

<sup>46</sup> BÜK 1915. 5.

<sup>47</sup> BÜK 1917. 19.

<sup>48</sup> BÜK 1918-1919. 22.

felborította a háború és forradalmak által egyébként is feldúlt gazdasági működést.<sup>49</sup> A rettenetes mértékű infláció, a lakosság fizetéseképtelensége és a munkalehetőségek minimálisra csökkenése által az ügyvédek túlnyomó része nagy szegénységben élt és jövedelmük mindennapi szükségleteik fedezésére sem volt elegendő,<sup>50</sup> az ügyvédi kar túlszűfoaltsága pedig csak fokozta a megélhetési nehézségeket. E helyzetnek természetzerű következménye volt a mellékfoglalkozások iránti kereslet növekedése,<sup>51</sup> mely sokszor az összeférhetetlenség szabályaiba ütközött<sup>52</sup> és ezért ügyvédség szakmai színvonalát csökkentette. Az ügyvédség létszáma mindezek ellenére folyamatosan nőtt. Ebből a helyzetből az egyetlen kiút a gazdasági fellendülés lehetett volna, amely új ügyvédi munkaalkalmakat, valamint egyes ügyvédek részére az ügyvédségtől eltérő egyéb foglalkozási lehetőségeket biztosított volna.

Véleményem szerint a politikai életben lezajló események mindig is kihatással voltak, vannak és lesznek egy államszervezet működésére, külső megítélésére, belső társadalmi viszonyaira, sőt még a gazdasági folyamatok alakulására is. A teljesség igénye nélkül szeretnék kiemelni néhány fontosabbnak vélt összefüggést a politikai események és az ügyvédség létszámalakulása között. Történelmi kontextusban helyezve a Budapesti Ügyvédi Kamara 1875. évi alakulását, figyelembe kell vennünk az 1867. évi kiegyezést és annak következményeit, többek között azt, hogy a jogintézmények kiépítése nem történhetett meg alulról formálódó reformok által, céltudatosan és egységesen. A kamara igyekezett politikailag semleges maradni azáltal, hogy tevékenysége egyáltalán nem irányult a politikai életre, lehetőség szerint egyenesen került a politikáról való véleménynyilvánítást és semmiféle állásfoglalást sem vállalt ilyen jellegű kérdésben.<sup>53</sup> Azonban a politikai érdekek nem maradtak semlegesek, jelentős mértékben befolyásolták a kamara életét. Az ügyvédség és törvényhozás kapcsolatának hátterében az aktuálpolitikai lépések álltak mozgatórugóként, ezt a kamara is érzékelte és burkoltan jelezte is: „a kormány és a parlament magatartását és állásfoglalását az ügyvédség kérdésében titkos leplezett reakció és az Ausztriától átvett szellem befolyásolja. ... ily független gondolkodású és jellemű kar sokszor kényelmetlenné válhatik az állami hatalomra

<sup>49</sup> BÜK 1920. 11., BÜK 1922. 4.-7.

<sup>50</sup> BÜK 1921. 16-17., BÜK 1924. 10-12., BÜK 1926. 7-9.

<sup>51</sup> BÜK 1921. 19.

<sup>52</sup> BÜK 1922. 6-7. pl. tökebizományosok kizárása, BÜK 1927. 12-13.

<sup>53</sup> BÜK 1924. 6. „A társadalmi tényezők politikai erejének kiegyensúlyozása már politikum, erről nem beszélünk.”

és annak tényezőire nézve.”<sup>54</sup> Az 1905. évi belpolitikai válság<sup>55</sup> a kamara tevékenységét is részben megbénította,<sup>56</sup> pedig ez alkalommal a kamara nyíltan állást foglalt a kormányhatalommal szemben.

A második világháborút közvetlenül megelőző időszak az ügyvédség létszámában szintén változást hozott. A zsidó származású polgárokra bevezetett hátrányos jogszabályok az ügyvédi kar helyzetére tragikus hatást gyakoroltak. Az első<sup>57</sup> és második zsidótörvény<sup>58</sup> az ügyvédi kar addig megbecsült tagjait először egzisztenciálisan, majd ténylegesen is ellehetetlenítette.

A második világháborút követően egészen a rendszerváltásig az ügyvédi létszám erősen korlátozott volt, a rendszerváltás idején 1200 ügyvéd volt Magyarországon és – hasonlóan a jelenlegi helyzethez – 50%-uk dolgozott a fővárosban.<sup>59</sup>

A 90-es évek elejétől az állam könnyített a jogászképzésen, lazítva a felvételi keretek kötöttségén,<sup>60</sup> és ezzel egy időben törvényi változásokkal szüntette meg az ügyvédség országos céhes szervezeteinek önvédelmi zártságát is.<sup>61</sup> Így az ezredfordulón már évente 2000-2200 friss diplomás került ki a jogi karokról, amely folyamat egybeesett az újabb jogi karok beindításával.

Az ügyvédek létszámának alakulását 1875-től 2012-ig szemléletesen mutatja az 1. ábra a Budapesti Ügyvédi Kamara viszonylatában.

---

<sup>54</sup> BÜK 1902. 11.-12., BÜK 1903. 9. „Az az érzésünk, mintha előttünk ismeretlen nagy hatalmak játszanának közre és erővel tartóztatnák fel a törvényhozási alkotást”

<sup>55</sup> GRATZ Gusztáv: *A dualizmus kora. Magyarország története 1867-1918. II.* Budapest, Akadémiai Kiadó (reprint), 1992. 86.

<sup>56</sup> BÜK 1905. 3-12.

<sup>57</sup> 1938. évi XV. törvénycikk a társadalmi és gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról.

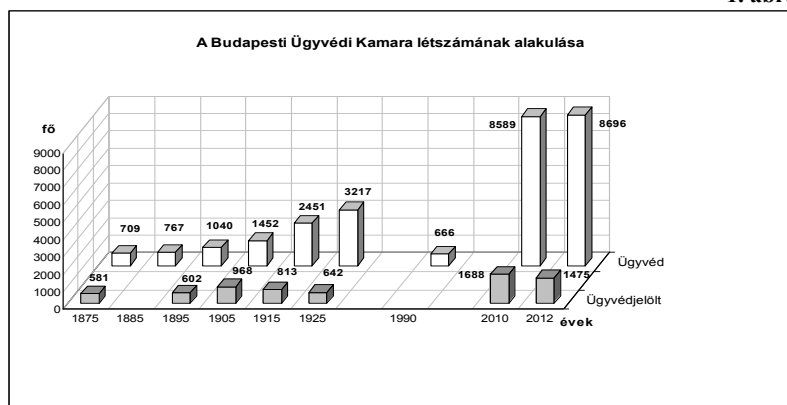
<sup>58</sup> 1939. évi IV. törvénycikk a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról.

<sup>59</sup> KOMLÓS Attila: Mérleg. beszélgetés dr. Bánáti Jánossal a hazai ügyvédség jelenéről, kilátásairól. *Ügyvédek Lapja*, 5/2011. 2.

<sup>60</sup> Míg 1990-ben 3.594 fő folytatott jogi és államigazgatási tanulmányokat, addig 2000-ben már 10.303 fő. HRUBOS Ildikó: Strukturális változások: nemzetközi trendek, hazai folyamatok. In: LUKÁCS Péter (szerk.): *Felsőoktatás új pályán: Jelentés a felsőoktatásról*. Budapest, Oktatáskutató Intézet, 2000. 28.

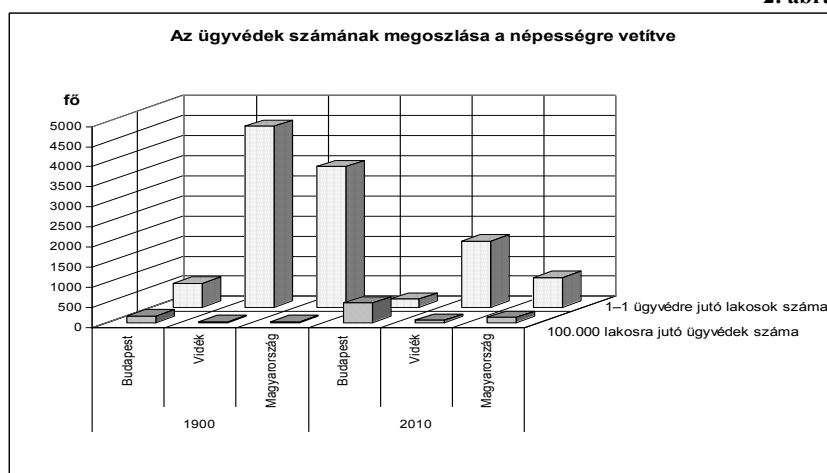
<sup>61</sup> 1991. évi XXIII. törvény az ügyvédségről szóló 1983. évi 4. törvényerejű rendelet módosításáról.

1. ábra



Az álláskereső friss diplomások mindig elsősorban az ügyvédség létszámának növekedéséhez járulnak hozzá.<sup>62</sup> Ezt a kijelentést támasztja alá 2. ábra.

2. ábra



Lőrincz Lajos professzor, a neves közigazgatás-tudós véleménye szerint, mint azt egy 2003-ban tartott konferencián kifejtette,<sup>63</sup> azonban nem kell tartani a jogász túlképzéstől, mert a jogászoknak több területen van karrier lehetőségük. A szaba-

<sup>62</sup> POKOL Béla: A társadalom jogászai telítettsége. *Jogtudományi Közlöny*, 2002/5. 211-212.

<sup>63</sup> LŐRINCZ Lajos: A hazai jogászképzés aktuális kérdései. A magyar jogászképzés néhány gondjáról. *A jogászképzés aktuális problémái* című konferencia első napján (2003. március 6.) elhangzott előadás szerző által szerkesztett változata. – <http://www.ajk.elte.hu/> 2011.05.10.



don gyakorolható jogász pálya mellett, ahová a különböző kategóriájú, különböző szervezeti formában tevékenykedő ügyvédek sorolja, lényeges felvevő területnek tekinti a közszektort (az állami egyetemek oktató személyzetét, a bírói, az ügyészi, a közjegyzői kart, a közigazgatást, az állami vállalatok jogászait), valamint a magánszektor (a banki, biztosítási, ipari, kereskedelmi szervezetekben dolgozó, jogtanácsosnak minősíthető jogászokat.) Megemlíti még a nemzetközi szervezetek nagyrészt jogászok által betölthető álláshelyeit. Ugyanakkor a konferencia óta eltelt időszak alatt bekövetkezett gazdasági válság ezen álláspont további fenntarthatóságát alapvetően megkérdőjelezi. Véleményem szerint a jogi felsőoktatás jövőbeni szerepét érdemes lenne alaposan átgondolni, és az EU-s elvárásokat is figyelembe véve, átalakítani. Az oktatási kormányzat által a 2012-13 tanévre vonatkozó államilag támogatott keretlétszámok<sup>64</sup> száma és elosztása álláspontom szerint elhibázott, és talán nem teljesen átgondolt lépés. A két budapesti jogi kar számára biztosított 50-50 fős államilag támogatott hallgatói létszám önmagában e két kar működését sem biztosítja megfelelően. A komoly hagyományokkal rendelkező vidéki jogi karok fennmaradása, fejlődése pedig államilag támogatott joghallgatói létszám hiányában megkérdőjeleződik. Bár kétségtelen a korábbi években bekövetkezett jogász túlképzést csökkenteni szükséges, az államilag támogatott helyek nem látszanak elégségesnek a megfelelő számú és minőségű jogász utánpótlás biztosítására. Lehetséges, hogy bátrabb oktatáspolitikai lépésekkel, azaz nem a hallgatói létszám támogatásának csökkentésével, hanem esetlegesen egyes karok tevékenységének megszüntetésével a helyzet megnyugtatóbban is kezelhető lett volna.

A jogászképzés alakulásának változásai mellett ugyanakkor az ügyvédi kamarák – lehetőségeikhez mérten – törekednek arra, hogy az alkotmányos okokból<sup>65</sup> sem korlátozható ügyvédi létszámnövekedés kiváltotta problémákra megtalálják a legmegfelelőbb orvoslást. Mint létszámában legnagyobb területi kamara, a Budapesti Ügyvédi Kamara adatainak alapulvételével vizsgáltam alaposabban az ügyvédi létszám helyzetét. A BÜK csakúgy, mint a többi megyei kamara is két irányból keresi a megoldást. Az egyik, a jogbiztonsággal, a joghoz való hozzáféréssel és más alkotmányos érdekekkel összefüggő szükséges ügyvédi tevékenységbővítés, amely körben a kamara azt támogatja, hogy az ügyvédek képzettségükhöz kapcsolódó feladatköre lehetőség szerint bővüljön, ami azonban nem választható el a tisztességes hivatásgyakorláshoz szükséges honorárium lehetőségének a biztosítá-

<sup>64</sup> 1007/2012. (I. 20.) Korm. határozat a 2012-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről.

<sup>65</sup> Ld. részletesebben: 21/1994. (IV. 16.) AB határozat

sától sem. A költségtakarékossági szempontok, a szolgáltató állam eszméjének megvalósítása, az uniós kötelezettségek egyöntetűen abba az irányba mutatnak, hogy az állam a közte, és a polgárai közötti kapcsolatot egyre nagyobb mértékben fogja automatizálni. Ez kihívás és kockázat is egyben. Az ügyvéd ma még inkább csak jogtechnikai kapu a lakosság és a vállalkozások számára, de a lakosság és az állam technikai lehetőségei is bővülnek, és az ügyvédektől független kapuk nyílnak. Az ügyvéd szerepe a jövőben nem szorítkozhat kizárólag a technikai összekötő szerepére, ugyanis az helyettesíthető és leváltható, mint arra már ma is láthatóak tömeges kísérleteket a nem ügyvédi cégalapítások és más kontárkodások területén. A fenyegetés az elektronikus eljárások gyors ütemű szaporodásával feltehetően tovább nőhet, és ez a helyzet egyaránt kedvezőtlenül érinti a jogbiztonságra szoruló megbízókat, és a magasabb költségeik folytán versenyhátrányba kerülő nagyobb ügyvédi csoportokat. A fő veszélyeztetettek az elektronikus felhasználástól idegenkedő, földrajzi helyzetüknél, egyéni attitűdjüknél fogva, vagy hagyományos megbízói körüknél fogva hátrányos helyzetben levő ügyvédek. A fokozódó technikai egyszerűsödés tetten érhető a lakosság informatikai ellátottságának javulásában, az állami elektronikus ügyintézési képességek bővülésében, de a jogi szempontból releváns nyilatkozatok elkészítésének automatizálásában is.<sup>66</sup> A korlátozott jogi szakértelmet igénylő, számos aspektusában ügyviteli jellegű feladatok körében – de a klasszikus ügyvédi területeken is – feltehetően egyre fokozódik majd az ügyvédekre gyakorolt piaci nyomás. E körben a versenytárs nem a többi ügyvéd, de nem is a közjegyző lesz, hanem más, alapvetően informatikai szolgáltatást is nyújtó, akár hazai, akár közösségi vagy azon túli piaci vállalkozás, köztük több olyan, amely előbb kerül kapcsolatba a megbízói körrel, mint az ügyvéd. Ilyen például a könyvelő, vagy az ingatlanközvetítő. Ha a társadalom számára nem világos az, hogy miért előnyös a költségigényes ügyvédi közreműködés, akkor az ügyvédség előbb-utóbb egyre több különleges jogosítványát és megbízóját vesztheti el.<sup>67</sup>

A technikai egyszerűsödés miatt az ügyvéd által hozzáadott értéknek is meg kell változnia. A technikai képességek helyett<sup>68</sup> a szakmai hozzáértésen keresztül elért közbizalmi szerepre helyeződhet át a hangsúly. Ha az ügyvéd szerepe abból is áll, hogy benne az állam és a polgár is fokozottabban megbízik, akkor az ügyvédség

<sup>66</sup> Ld. a már hagyományosnak mondható mintaszerződéseket és az egyre szélesebb körben működő, az adott polgár igényeire szabott, a jognyilatkozatok szerkesztését támogató webes alkalmazásokat stb.

<sup>67</sup> BÜK közgyűlés beszámoló 2011. február 25. 17.

<sup>68</sup> Pl. irat készítése, irat átalakítása, elektronikus aláírás és időbélyegzés.

számára az automatizálódó ügyintézés nem veszélyt, hanem piacainak védelmét és hosszú távú lehetőséget rejt. Az elektronikusan intézett állami ügyek száma ugyanis várhatóan nem csak volumenében fog nőni, hanem olyan ügyekben is lehetővé válik az állam és polgára közötti interakció, amely eddig a magas tranzakciós költségek miatt a hagyományos ügyintézés terén nem jöhetett létre. A másik orvoslási lehetőség a minőségi követelmények fokozása, és ezzel összefüggésben olyan ingyenes vagy olcsóbb önképzési lehetőségek bevezetése, ami a megbízók magas szintű és versenyképes kiszolgálását teszi lehetővé.<sup>69</sup>

## 2. Ügyvédi létszám problematikája

A hivatásrend létszámadatainak statisztikai megközelítése, bár száraz adatokat tartalmaz, fontos szempont. Minden tevékenység során az állami, vagy más szabályozó szerepben lévőknek megfelelő adatokkal kell rendelkeznie az alá tartozó kör szabályozásának ismeretéhez, ez alól az ügyvédség sem kivétel. Ahogyan arra már korábban kitértem, az Alkotmánybíróság a már a rendszerváltás hajnalán kijelölte azon kereteket, amely alapján a korábban zárt, a pályára kerülést adminisztratív eszközökkel akadályozó helyzet megszűnt, és helyette egy, a feltételeket teljesítők számára szinte alanyi jogon gyakorolható ügyvédi tevékenységet engedő szabályozás került bevezetésre. A hivatásrend korábban létszámában erősen korlátozott jellege egyrésztől biztosította a ‘megfelelő’ közvetlen állami befolyás lehetőségét, másrésztől azonban a praktizálni engedett ügyvédek számára elfogadható megélhetési kereteket is biztosított. A rendszerváltással ugyanakkor pont e korábban általánosan ismert és széles körben elfogadott helyzet változott meg alapjaiban. A törvényben meghatározott feltételek teljesítése esetén a kamarai bejegyzés alapvetően már senkitől sem tagadható meg. Értékelve a szabályozási koncepció változását, elmondható, hogy az ügyvéddé válás lehetőségének kiterjesztésére kétségtelenül szükség volt, mivel a gazdaság szerkezetének jelentős, földindulásszerű átalakulása komoly igényt jelentett a létszám növekedésére. A történeti hagyományokból fakadóan is, egy komoly etikai alapokkal bíró hivatásrend nem engedheti meg, hogy kirekesztő jellegű szabályozás maradjon fenn, vagy akár csak annak fennmaradására törekedjen. A magam részéről nem tartom elfogadhatónak azon, néha máig is hallható korábbi álláspontot, hogy az lett volna a helyes megoldás a rendszerváltáskor, ha ügyvéddé csak az vállhatott volna, akinek a kamara akkori tagjai

---

<sup>69</sup> RÉTI László: Az ügyvédi létszámnövekedés jelensége. *Pesti Ügyvéd*, 2009/2. 1.

ezt a lehetőséget megadták volna, mivel ez az álláspont etikailag nem elfogadható. A létszámhelyzet igen jelentős változása, növekedése azonban már ekkor előre vetített néhány problémát, amelyek napjainkra jelentősen felerősödve befolyásolják a létszámhelyzettel kapcsolatos gondolkodást. A létszám a rendszerváltástól kezdve egy ideig az ellátandó ügyek számával párhuzamosan növekedett, azonban az ezredfordulót követően már látszott, hogy az ellátandó feladatok bővülése megtört, a kamarai létszám növekedése ugyanakkor nem állt meg, s ez a helyzet előre vetítette a feszültségek fokozódását. A 2009-ben bekövetkezett gazdasági válság pedig már mindenki számára teljesen nyilvánvalóvá tette, hogy jelenleg az ellátandó ügyek száma nem feltétlenül, és nem minden ügyvédnek biztosít megfelelő megélhetést.

A Magyar Ügyvédi Kamara is ismeri az ügyvédekkel érintő problémákat, és megoldásuk mielőbbi szükségességét. A 2010-ben újjáválasztott Magyar Ügyvédi Kamara Teljes Ülésének első tanácskozásán is foglalkoztak ezekkel a kérdésekkel. A cél egy olyan megoldás keresése, mely az ügyvédi munka minőségének biztosítása mellett, átgondolva az ügyvéddé válás szabályozását is, megakadályozza a további létszámnövekedést.<sup>70</sup> Az ügyvédi létszám kritikus tömeggé történt növekedése az ügyvédkedést olyan termékgorgalmazássá tette, ahol az ügyvéd maga a termék, és a forgalmazója is. Ennek a létszámnövekedésnek az eredménye, hogy felkészületlen és felkészítetlen jogászok válnak igen rövid idő alatt ügyvéddé, és a gyakorlatlan jogkereső gyakran csak saját kárán tapasztalja meg, hogy nem minden ügyvédnek hívott jogász nyújt jó minőségű szolgáltatást. Az ügyvédi kamarák nem rendelkeznek olyan objektív szakmai mérési és prezentációs lehetőséggel, amely a jogkeresőket kellően eligazíthatná. Ehhez nyújthatna egyfajta megoldást a tagok tudásszintjének (képzés, továbbképzés, publikációk) megismertetése a jogkeresőkkel.<sup>71</sup> Az ügyvédek létszámának további növekedését elsősorban nem az ügyvéddé válás indokolatlan és túlzó szigorításával lenne célszerű szabályozni, mert az például az ellenőrizetlen és engedély nélküli jogi tevékenység elharapódzásához vezethetne. Jelenleg az ilyen jogosulatlan, és a megbízók érdekeit sértő, felelősség nélküli tevékenységnek nincs visszatartó erejű szankcionálása. Megoldás lehetne, ha az egyetemes jogi szakvizsgára készülők más hivatásrendeknél is szerezhethetnének gyakorlati tapasztalatokat, és az ügyvédi tevékenységet nem lehetne megkezdeni ügyvéd mellett szerzett gyakorlati tapasztalat nélkül.<sup>72</sup> A Kamara felelősséggel tartozik az ügyvédjelöltek ellenőrzött és figyelemmel kísért foglalkoztatásának csak principá-

<sup>70</sup> BÁNÁTI János: Megoldásra váró feladataink. *Ügyvédek Lapja*, 2010/3. 3-4.

<sup>71</sup> HIDASI Gábor: A kritikus tömeg. *Ügyvédek Lapja*, 2010/4. 30-31.

<sup>72</sup> A jogszabályi változtatás e kérdésben már megtörtént.

lisi feladatok ellátására alkalmas felkészült és etikus ügyvédek által történő biztosításáért. Megfontolásra érdemes lehet az ügyvédi tevékenység tagozódása, a működési formák szabályozása, a kötelező ügyvédi továbbképzés is.<sup>73</sup> A létszámtöbblet már eddig is szabályozási szükségletet eredményezett, amely szabályozás ismételten változott.<sup>74</sup>

Az ügyvédi létszám kérdését és alakulását a budapesti helyzet ismertetésével kívánom bemutatni figyelemmel arra, hogy az országos ügyvédi létszám döntő hányadát a budapesti ügyvédek teszik ki. Az országos ügyvédi kamarai létszám jelenleg nagyságrendileg 13600 főre becsülhető, amelyből a vidéki ügyvédek létszáma hozzávetőlegesen mintegy 5000 fő,<sup>75</sup> a fővárosi ügyvédek száma pedig 8589 fő. Az adatokból következik, hogy a Budapesti Ügyvédi Kamara maga egyedül több ügyvédet tart nyilván, mint az ország összes többi, vidéki kamarája együttvéve. Ez a tény a főváros egyébként minden más területen is megjelenő erőteljes túlsúlyához képest is döbbenetes helyzetet mutat. A budapesti helyzet áttekintéséből egy sor, az egész országra jellemző folyamatra lehet rávilágítani, jóllehet a vidéki ügyvédek helyzete részben eltérő és talán még nehezebb és összetettebb is, mint fővárosi kollégáiké. Az ügyvédi kar létszámhelyzetének alakulását, így a budapesti kamara létszámát is a pénzügyi válság mellett nagyban érintették a parlamenti és önkormányzati választások 2010-ben. A létszámnövekedés a választásokat követő folyamatokból fakadó mozgások ellenére a korábbi évekhez hasonlóan tovább lassult. Az új felvételek száma 2008-ban 415, 2009-ben 383, 2010-ben 405, 2011-ben pedig 279 fő volt. A teljes, nyilvántartott budapesti ügyvédi létszám 2011. február 1-jén tehát 8589 fő, ebből aktív, azaz tevékenységét nem szüneteltető ügyvéd 7570 fő.<sup>76</sup> 2011-ben ezek a számok a következőképpen változtak a 2012.

<sup>73</sup> HALMOS Tamás: Gyakorlati válaszok égető kérdésekre. *Ügyvédek Lapja*, 2010/4. 32-35.

<sup>74</sup> Ütv. 2011. január 1. napján bekövetkezett változása, amely a kamarai tagság megszerzésének feltételeit változtatta meg.

<sup>75</sup> Bács-Kiskun Megyei Ügyvédi Kamara: 450 fő, Békés Megyei Ügyvédi Kamara: 95 fő aktív és 13 fő szünetelő ügyvéd, Miskolci Ügyvédi Kamara 425 fő, Fejér Megyei Ügyvédi Kamara 291 fő, Debreceni Ügyvédi Kamara: 394 fő, Heves Megyei Ügyvédi Kamara: 166 fő, Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Ügyvédi Kamara: 198 fő, Pécsi Ügyvédi Kamara: 369 fő, Somogy Megyei Ügyvédi Kamara: 263 fő, Szegedi Ügyvédi Kamara: 490 fő aktív és 38 szünetelő ügyvéd, Tolna Megyei Ügyvédi Kamara: 124 fő, Vas Megyei Ügyvédi Kamara: 161 fő aktív és 8 fő szünetelő ügyvéd, Veszprém Megyei Ügyvédi Kamara: 229 fő, Zala Megyei Ügyvédi Kamara: 227 fő aktív és 14 fő szünetelő ügyvéd.

<sup>76</sup> Budapesti Ügyvédi Kamara: Elnöki és főtítkári közös beszámoló a kar helyzetéről, az elnökség, a választott tisztségviselők és a hivatal 2010. évi munkájáról. Budapest, 2011. február 25. 17-21.

január 26-i adatok alapján 8700 fő nyilvántartott ügyvédből 7559 fő volt aktív.<sup>77</sup> A 2013. év elején nyilvánosságra hozott adatok sem mutatnak lényeges változást, mivel a 8696 főből 7408 fő volt aktív.<sup>78</sup> (1. táblázat) A számokból jól látható,<sup>79</sup> hogy a budapesti ügyvédi kar aktív tagjainak bővülése gyakorlatilag leállt, amely a rendszerváltástól kezdődő, és az azóta folyamatosan fennálló irány megváltozását jelentheti. Véleményem szerint, az ügyvédi karon belül már most jelentkező folyamatok a jogász társadalom helyzetére záros határidőn belül vissza fog hatni, és ezáltal az egyetemi jogtudomány helyzetére is jelentős hatással lesz az ismertetett trendforduló. Ezt támasztja alá az államilag támogatott felvételi keretszámok változása is.

1. táblázat

## Budapesti Ügyvédi Kamara teljes létszáma, 2010-2012

Létszámok		Teljes	Nő	Férfi	Szünetel	Beteg	Felfüg-gesztve	Aktív	%
Ügyvéd	2010.	6482	2960	3522	848	0	13	5523	100,00
	2011.	6598	3022	3576	1064	0	14	5521	99,96
	2012.	6712	3082	3630	1197	0	17	5498	99,58
Alkalmazott ügyvéd	2010.	215	158	57	0	11	0	204	100,00
	2011.	298	199	99	8	20	0	270	132,35
	2012.	325	215	110	1	33	0	291	142,65
Külföldi jogi tanácsadó	2010.	22	3	19	0	0	0	22	100,00
	2011.	22	3	19	0	0	0	22	100,00
	2012.	16	3	13	0	0	0	16	72,73
EU közösségi jogász	2010.	134	14	120	4	0	0	130	100,00
	2011.	121	13	107	3	0	0	118	90,77
	2012.	129	16	113	3	0	0	126	96,92
Alkalmazott EU közösségi jogász	2010.	3	3	0	0	0	0	3	100,00
	2011.	2	2	0	0	1	0	1	33,33
	2012.	2	2	0	0	0	0	2	66,67

<sup>77</sup> Budapesti Ügyvédi Kamara: Elnöki és főtitkári közös beszámoló a kar helyzetéről, az elnökség, a választott tisztségviselők és a hivatal 2011. évi munkájáról. Budapest, 2012. március 3. 24-28.

<sup>78</sup> Budapesti Ügyvédi Kamara: Elnöki és főtitkári közös beszámoló a kar helyzetéről, az elnökség, a választott tisztségviselők és a hivatal 2012. évi munkájáról. Budapest, 2013. március 1. 25-29.

<sup>79</sup> 2009-ben aktív 8428 fő, míg szünetelő ügyvéd 754 fő volt.

Létszámok		Teljes	Nő	Férfi	Szünetel	Beteg	Felfüg-gesztve	Aktív	%
Ügyvédjelölt	2010.	1733	1035	698	0	45	0	1688	100,00
	2011.	1659	1004	648	0	32	0	1627	96,39
	2012.	1512	932	580	0	37	0	1475	87,38
Összesen:	2010.	8589	4173	4416	852	56	13	7570	100,00
	2011.	8700	4243	4449	1075	53	14	7559	99,85
	2012.	8696	4250	4446	1201	70	17	7408	97,86

A táblázatból látható, hogy növekszik a nők aránya, különösen az alacsonyabb korosztályokban. A volt ügyvédjelöltekből lett új ügyvédek aránya 2011-ben csak 46,7% volt, szemben az előző évi mintegy 60%-kal szemben. A jelenlegi jogszabályváltozás előírta a kötelező egyéves megelőző ügyvédjelölti vagy alkalmazott ügyvédi munkaviszonyt, amely változás valószínűleg közrejátszott az új bejegyzések számának 2011-ben bekövetkezett további csökkenéséhez. A jogászai pályák közötti mobilizáció mértékére lehet következtetni az ügyvédjelöltekből ügyvéddé válók számának és a más pályáról érkezők számának összehasonlításából. Az ügyvédjelöltekből ügyvéddé válók száma 2011. évben 189 fő volt, míg más pályáról budapesti ügyvédi karba érkezettek száma 190 fő volt.

Az ügyvédi létszám korfáját tekintve (2. táblázat) az ötven év felettiek teszik ki a budapesti kar mintegy 35 %-át. A korfa két alacsonyabb és a legalsó ága azt mutatja, hogy a természetes folyamatok eredményeképpen is csökkenni fog az idősebb korosztályok aktív részvétele, de félő az is, hogy a piacok és a megbízói igények rendkívül gyors átalakulása az idősebb korosztályokat állítja a legnagyobb kihívás elé. Esetükben súlyos következménnyel jár a kamarai szociális gondoskodási rendszer teljes hiánya és az ügyvédi magánnyugdíjpénztár marginális súlya is.

2. táblázat

## Az ügyvédi létszám korfája

Ügyvédek életkori adatai		Nő		Férfi		Összesen	
≤ 30 év	2010.	110	45 %	132	55 %	<b>242</b>	<b>4 %</b>
	2011.	215	54 %	186	46 %	<b>401</b>	<b>7 %</b>
	2012.	981	28 %	602	15 %	<b>1583</b>	<b>21 %</b>
31-35 év között	2010.	627	54 %	524	46 %	<b>1151</b>	<b>21 %</b>
	2011.	579	47 %	662	53 %	<b>1241</b>	<b>21 %</b>
	2012.	654	19 %	723	18 %	<b>1377</b>	<b>19 %</b>

Ügyvédek életkori adatai		Nő		Férfi		Összesen	
36-40 év között	2010.	616	61 %	395	39 %	<b>1011</b>	<b>18 %</b>
	2011.	413	40 %	629	60 %	<b>1042</b>	<b>18 %</b>
	2012.	481	14 %	744	19 %	<b>1225</b>	<b>17 %</b>
41-45 év között	2010.	413	59 %	284	41 %	<b>697</b>	<b>13 %</b>
	2011.	296	41 %	420	59 %	<b>716</b>	<b>12 %</b>
	2012.	305	9 %	508	13 %	<b>813</b>	<b>11%</b>
46-50 év között	2010.	260	56 %	207	44 %	<b>467</b>	<b>8 %</b>
	2011.	211	44 %	264	56 %	<b>475</b>	<b>8 %</b>
	2012.	222	6 %	299	8 %	<b>521</b>	<b>7 %</b>
51-60 év között	2010.	539	50 %	541	50%	<b>1080</b>	<b>20%</b>
	2011.	543	50 %	548	50%	<b>1091</b>	<b>19%</b>
	2012.	502	14 %	573	14 %	<b>1055</b>	<b>14 %</b>
61-70 év között	2010.	397	60%	265	40%	<b>662</b>	<b>12%</b>
	2011.	267	40%	397	60%	<b>664</b>	<b>11%</b>
	2012.	263	8 %	382	10 %	<b>645</b>	<b>9 %</b>
71-80 év között	2010.	106	66 %	55	34%	<b>161</b>	<b>3%</b>
	2011.	55	34 %	107	66%	<b>162</b>	<b>3%</b>
	2012.	50	1 %	98	2 %	<b>148</b>	<b>2 %</b>
81-90 év között	2010.	45	90%	5	10%	<b>50</b>	<b>1%</b>
	2011.	5	10%	46	90%	<b>51</b>	<b>1%</b>
≥ 90 év	2010.	1	50%	1	50%	<b>2</b>	<b>0%</b>
	2011.	1	50%	1	50%	<b>2</b>	<b>0%</b>
Összesen	2010.	3114	56%	2409	44%	5523	100%
	2011.	2585	44%	3260	56%	5845	100%

Mint a 3. táblázatból látható, az ügyvédként való működés tekintetében változatlanul az egyéni praxisok száma a döntő és meghatározó, 89,2 %-os arányuk jelentős. A Budapesti Ügyvédi Kamara, az ország összes többi kamarájához hasonlóan a 'kis' ügyvédek kamarája, amely tényből egyértelműen kiviláglik az ügyvédi hivatásrend gazdasági sérülékenysége, kiszolgáltatottsága, amely kiszolgáltatottság csökkentése részben közvetlen, részben pedig közvetett állami feladatokat határoz meg. Az állam, mint jogalkotó, feladata a jogszabályi környezet továbbfejlesztése és ezáltal annak meghatározása, hogy az ügyvédi kar hosszabb távon is a köz és magán érdekvilág közötti határterületen a közvetítő szerepét továbbra is kifejtthesse.



3. táblázat

## Ügyvédi működési formák a Budapesti Ügyvédi Kamara területén

Működési formák	2010.		2011.		2012.	
	darab	%	darab	%	darab	%
<b>Ügyvédi működési entitások összesen</b>	<b>5495</b>	<b>100,0</b>	<b>5594</b>	<b>100,0</b>	<b>5576</b>	<b>100,0</b>
Társas irodák	593	10,8	604	11,0	601	11
Egyszemélyes irodák	2637	49,0	2774	48,0	2765	50
Egyéni ügyvédek	2265	41,2	2205	39,0	2210	40
Egyszemélyes ügyvédi működések összesen:	4902	89,2	4979	88,0	4975	90

Társas ügyvédi irodák tagok száma szerinti bontásban	2010.	2011.	2012.
1-5 fős irodák	560	567	564
6-10 fős irodák	19	21	22
11-15 fős irodák	6	6	4
15 fő felett	4	3	4

A fentiekből egyértelműen látszik, hogy a nemzetközi folyamatoknak kitett magyar gazdasági helyzet az ügyvédi működési formák helyzetében is megnyilvánul. A 10 fő feletti ügyvédi irodák létszáma a budapesti ügyvédi karon belül is lényegében elenyésző, országos viszonylatban a helyzet pedig még rosszabb.

A megszűnési adatok (4. táblázat) tovább árnyalják a képet azáltal, hogy a megszűnések aránya ugyan stagnál, de a lemondások száma növekszik a szünetelésekkel egyetemben.

4. táblázat

## Ügyvédi irodák megszűnésének adatai

Megszűnés okai	2009.	2010.	2011.	2012.
Igazgatási úton	16	15	9	16
Kizárás	8	7	6	5
Lemondás	81	88	93	111
Átjegyzés	9	7	5	6
Alkalmazott ügyvéd lett	1	2	0	36
Elhalálozás	18	25	20	18
<b>Összesen:</b>	<b>133</b>	<b>142</b>	<b>133</b>	<b>174</b>

## 3.5.2 Alkalmazott ügyvédi létszám

Az alkalmazott ügyvédi státus elismertségének növekedése az elmúlt években együtt járt a létszám növekedésével. Az alkalmazott ügyvédi létszám növekedése feltehetően az önálló működés feltételeinek egyre nehezebben előteremthető feltét-

eleiből is következik, és a gazdasági helyzet változása nélkül a folyamat változása sem várható. Figyelemre méltó, hogy az ügyvéddé váltak összlétszámához viszonyítva az alkalmazott ügyvédek arányuknál nagyobb mértékben képviseltetik magukat a kitűnő és jeles eredménnyel szakvizsgázott fiatal ügyvédek között. A 204 fős összlétszámon belül 90 fő volt a 2010-ben felvett alkalmazott ügyvédek száma, 2011-ben a 270 főből 153. (5. táblázat). Az alkalmazott ügyvédek csoportján belül az ügyvédjelöltekből felvettek aránya csaknem kétszerese az önálló tevékenységet kezdő ügyvédekéhez képest, a hölgyek pedig több mint kétszer annyian voltak, mint a férfiak.

5. táblázat

## Az alkalmazott ügyvédi létszám alakulása

Alkalmazott ügyvédi bejegyzés	2010.		2011.	
	összesen	%	összesen	%
Új bejegyzés (más pályáról)	18	20,00	89	58,17
ebből férfi	5	5,60	44	28,76
ebből nő	13	14,40	45	29,41
Jelöltekből	70	77,80	62	40,52
ebből férfi	21	23,30	22	14,38
ebből nő	49	54,40	40	26,14
Ügyvédből	2	2,20	2	1,31
ebből férfi	1	1,10	0	0,00
ebből nő	1	1,10	2	1,31
ÖSSZESEN:	90	100,00	153	100,00
ebből férfi	27	30,00	66	43,14
ebből nő	63	70,00	84	56,86

3.5.3 Európai közösségi jogászok létszáma

Az Európai közösségi jogászok létszáma a Budapesti Ügyvédi Kamarában jelenleg 134 fő, amelyből aktív 130 fő. Döntő többségük, azaz 120 fő férfi, és létszámuk 2010. évben 99 fővel gyarapodott, ami azonban egyedi jelenség következménye, ugyanis egy neves francia ügyvédi iroda valamennyi tagja regisztráltatta magát Budapesten megváltozott stratégiájuk szellemében.

3.5.4 Ügyvédjelöltek létszáma

A budapesti ügyvédjelölteknél (6. táblázat) a hölgyek vannak többségben 2004 óta. Az ügyvédjelöltek összlétszáma 2008 óta folyamatosan csökken.

**6. táblázat**  
**Ügyvédjelöltek nemenkénti megoszlása**

Évek	Nők	%	Férfiak	%
2007.	1257	60%	828	40%
2008.	1519	61%	965	39%
2009.	1409	62%	879	38%
2010.	1032	60%	692	40%
2011.	1035	60%	698	40%
<b>2012. február 2-ai állapot</b>	<b>1011</b>	<b>61%</b>	<b>648</b>	<b>39%</b>

Az ügyvédjelöltek mobilitásának szemléltetésére a következő oldalon lévő 7. táblázat szolgálhat.

### **3.6. A létszámadatok értékelése**

A budapesti és a magyar ügyvédi létszám igen jelentős bővülése a rendszerváltástól, részben organikusan következett a gazdasági rendszer alapvető átalakulásából, részben azonban az állami oktatási rendszer preferenciáiból fakadt. A jogi felsőoktatás az állam oldaláról az egyik legolcsóbb felsőfokú képzésnek számít, így a jogi karok jelentős számbeli növekedése erre is visszavezethető. Azonban a gazdasági válság kitörése jelentős visszaható tényezőként, már most érezhetően csökkentette a jogi felsőoktatás irányába kíváncszó hallgatókat, valamint a tragikus demográfiai helyzet is ebbe az irányba hat. A jogi felsőoktatás volumenének várható szűkülése pedig néhány éven belül hatni fog az ügyvédségre is, mivel a fiatalabb korosztályok létszámának csökkenése várható. Ezzel a folyamattal az ügyvédi kamara vezetése már jelenleg is számol, mivel a kar felé igyekvők számának elmaradása az ügyvédi kamara költségvetését is érinteni fogja.

A létszámhelyzet másik komoly kockázatot magában hordozó következménye a jogkereső közönség minőségi ügyvédi szolgáltatásra irányuló igényének kielégítése, pontosabban annak biztosítása. Mivel a minőség fenntartása a létszám növekedésével egyre nehezebben megoldható feladat, az ügyvédi kamarák e tekintetben komoly kihívások előtt állnak. A minőség biztosítása érdekében – véleményem szerint – a kötelező továbbképzés rendszerének kidolgozása és a rendszer mielőbbi elindítása az egyik legégetőbb feladat. Úgyszintén nem mellőzhető a kamara hatósági ellenőrző funkciójának erősítés a minőségbiztosítás érdekében. E tekintetben feltehetően erősíteni szükséges a kamarák közjogi funkcióit. Ennek a feladatnak a megfelelő módon történő finanszírozása azonban a kamarák anyagi lehetőségeit meghaladják, így e tekintetben felvethetőnek tartom, hogy részben az állami finanszírozás lehetőségének megteremtése irányába kellene elmozdulni.

7. táblázat

Az ügyvédjelöltek mobilitása

Hónap	Átjegyzés		Törlés		Törlés al- kalmazott ügyvéddé válás miatt		Törlés munka- viszony meg- szűnése miatt		Törlés szak- vizsga leté- tele miatt		Szakvizsgára felterjesztve	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011 <sup>1</sup>
Január	2		13		5		30		2		27	
Február	2	3	9	5	8	2	26	30	1		17	
Március	0	2	8	16	5	5	16	29	2	1	7	
Április	2	2	19	13	7	5	22	22	0	0	9	
Május	4	3	16	18	6	6	16	34	2	2	28	
Június	1	1	23	23	11	10	22	31	2	3	55	
Július	0	2	30	20	11	11	27	29	2	2	33	
Augusztus	2	0	6	21	4	5	28	15	1	0	40	
Szeptember	2	0	6	5	2	3	39	33	2	0	17	
Október	1	2	12	7	7	3	32	38	3	1	15	
November	1	0	30	18	9	4	26	29	1	1	13	
December	0	1	18	10	7	5	44	32	2	0	27	
<b>ÖSSZESEN:</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>190</b>	163	<b>82</b>	61	<b>328</b>	348	<b>20</b>	15	<b>288</b>	

<sup>1</sup> A táblázat utolsó oszlopának adatai forrás hiányában maradtak üresen.

Összegezve megállapítható, hogy a korábbi években folyamatos ügyvédi létszámbővülés megáll, sőt álláspontom szerint a kamarai létszám kezdetben lassan, néhány éven belül viszont gyorsuló ütemben fog csökkenni. A tipikus magyar ügyvéd egyéni működési formában tevékenykedik, praxisának gazdasági ereje életkorából és anyagi kiszolgáltatottságából fakadóan csökkenni fog, valamint a fiatalabb hölgyek aránya meghatározóvá válik az ügyvédi karon belül. A folyamatokból fakadóan az utánpótlás nevelése és az ügyvédi kamara finanszírozhatósága alapvetően fog elnehezülni, amely az ügyvédség jelenleg betöltött társadalmi státuszát hátrányosan befolyásolhatja hosszú távon.

## ZÁRÓ GONDOLATOK

Az értékezést lezárva és azt összegezve, azon megállapításaimat szeretném kiemelni, amelyekre a tanulmány elkészítése során jutottam.

Az ügyvédek létszámát érintő statisztikai vizsgálódásom láthatóvá tette, hogy ahogyan a budapesti ügyvédi kar aktív tagjainak bővülése, úgy az ország ügyvédlétszámának növekedése is lényegében leállt. Ez a rendszerváltástól kezdődő, és az azóta folyamatosan fennálló irány megváltozását jelenti, azaz trendforduló következett be. Ez a trendforduló pedig a jogi felsőoktatás helyzetére záros határidőn belül vissza fog hatni, és így a változás az egyetemi jogtudomány helyzetére is jelentős hatással lesz. Ezt a tényt nem csak ismerni és elfogadni kell, hanem az egyetemi jogászképzés közeljövőjének megtervezése során állandóan szem előtt is kell tartani. Az ügyvédi létszámhelyzet alakulásának további komoly kockázatot magában hordozó következménye az is, hogy a megnövekedett ügyvédi létszám a minőségi ügyvédi szolgáltatásra irányuló igények kielégítését veszélybe sodorhatja. Mivel a létszám változásával a minőség fenntartása egyre nehezebben megoldható feladat, az ügyvédi kamarák e tekintetben továbbra is komoly kihívások előtt állnak. A minőség biztosítása érdekében a kötelező ügyvédi továbbképzés rendszerének kidolgozása és a rendszer mielőbbi elindítása valóban égető feladat, aminek megoldásához az egyetemi kapacitások és oktatók bevonására lehetne támaszkodni, ezúton is elősegítve az elmélet és gyakorlat kívánatos kölcsönhatását.

Az ügyvédi tevékenység minőségének biztosítása érdekében a közeljövő további megoldandó feladatai közé tartozik az ügyvédi kamarák hatósági ellenőrző funkciójának erősítése. Mindazonáltal a hatósági ellenőrzési funkció tényleges végzéséhez segítségre van szükség. Ez a segítség részben a feladatoknak megfelelő – akár részben állami – finanszírozás kialakításában, részben pedig a megfelelő jogszabályi környezet kialakításában testesülhetne meg.



**Rozsnyai Krisztina**

*egyetemi adjunktus*

*ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék*

## **A BARNAMEDVE ESETE A SZALÁMIVAL**

### **1. A közigazgatási jog a nemzetközi és európai jog kölcsönhatásainak erőterében**

A közigazgatási jognak az integrációk korában egyre több rétege alakul ki, más szavakkal több jogrend létezik egyszerre. Nemzetközi szinten különféle egyezményeket kötnek államok, illetve az egyezmények által létrehozott szervezetek is alkotnak szabályokat, illetve hoznak egyéb döntéseket, amelyeknek – ha ugyan jogi kötőerejük nincs is feltétlenül – hatása van egyes államokra, vagy szervezetre, netán személyekre. Regionális szinten, Európában egyrészt az Európai Unió joga alkot egy fontos réteget, amely mellett az európai egyezményi jog külön réteget képvisel. Ez a két réteg egymással kölcsönhatásban van, ez az utóbbi időben például az EUSz 6. cikke (2) bekezdésében válik nyilvánvalóvá, amelyben az Unió az EEJE-t<sup>1</sup> és az annak alapján kialakított bírói gyakorlatot az uniós jog részének tekinti. A kölcsönhatások nyilván tovább mélyülnek majd, ha az Unió csatlakozik az EEJE-hez, ahogy azt a 6. cikk (4) bekezdése meg is fogalmazza. Az egyes rétegek áteresztő képessége igen nagy, így folyamatos fejlődésnek, interakciónak lehetünk tanúi. Így az egyezményi jog hat például az alkotmányjogra, amely ezt a hatást transzformálja aztán a nemzeti jog egyes területeire, a közigazgatási jogba, s azon belül a közigazgatási eljárásjogba is. Természetesen a külső horizontális hatások sem elhanyagolhatóak, ezek elsősorban a jogösszehasonlításnak és a kormányközi, illetve jogalkalmazó szervezetek közötti kapcsolatoknak köszönhetőek.

A továbbiakban ezeket a kölcsönhatásokat, illetve az azok által kiváltott jogalkotói és jogalkalmazói reakciókat szeretnénk közelebbről megvizsgálni a közigaz-

---

<sup>1</sup> Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában kelt Egyezmény kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.

gatási eljárás egyetlen intézményével, az érintett nyilvánosság hatósági eljárásban való részvételi lehetőségével kapcsolatban.

## 2. Az érintett nyilvánosság bevonása a hatósági eljárásba

### 2.1. A nagyszámú személyt érintő közigazgatási eljárások

Az érintett nyilvánosság fogalmának egyik első európai megjelenése az Európa Tanács Miniszterek Tanácsa (87) 16. ajánlásában található. Ez az ajánlás a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokkal kapcsolatban fogalmazott meg követelményeket. Ezek az eljárások általában nagyberuházásokkal, elsősorban ipari és infrastrukturális létesítmények engedélyezésével kapcsolatosak – gumiabroncs-gyár, vegyi üzem, repülőtér, autópálya, vasúti sín építése és aztán üzemeltetése. Az Ajánlás az érintettek három kategóriáját különítette el: 1. a kérelmezőt és a jogaikban közvetlenül érintett egyéb személyeket, 2. azokat a személyeket, akiknek a jogait, érdekeit érintheti az eljárás, de abban közvetlenül nem vesznek részt és 3. az érintett nyilvánosságot, amelynek tagjai ugyan nem érintettek a konkrét ügyben, de valamilyen közérdeket vagy egyes emberi jogokat szeretnének érvényre juttatni. Az ajánlás e három érintett körre nézve fogalmazott meg eljárási jogokat. Ez az ajánlás természetesen jogi kötőerővel nem rendelkezik, az Európa Tanács tagállamai felé kerültek megfogalmazásra ezek a szttenderdek.

Egy következő fontos állomásnak tekinthető 1998-ban az Aarhusi egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról (a továbbiakban: Egyezmény), amely nem általánosságban a nagyberuházásokkal, hanem kifejezetten a környezetet érintő ügyekkel kapcsolatban vitte tovább a nyilvánosság bevonásának kötelezettségét immár a nemzetközi jog szintjén.<sup>2</sup> Az Egyezmény 2. cikk 5. pontja határozza meg az „érintett nyilvánosság” fogalmát: *„jelenti a nyilvánosság azon részét, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik; jelen meghatározásban a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezeteket érdekelt szervezeteknek kell tekinteni.”* Az Egyezmény három pillére szempontjából most a döntéshozatalban való részvétel és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés lényeges számunkra. A hatósági eljárás szempontjából kiemelten fontos a 6. cikk, mely a különböző, az I.

<sup>2</sup> Ehhez hozzá kell azonban tenni, hogy a legtöbb nagyberuházás általában legalább egy környezeti elemet érint, tehát környezettel kapcsolatos ügynek tekinthető.



mellékletben felsorolt tevékenységek engedélyezésére irányuló eljárásokra írja el a nyilvánosság részvételének biztosítását. A bírósági felülvizsgálattal kapcsolatos legfontosabb rendelkezéseket a 9. cikk (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint *„Valamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik*

- a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben, vagy, alternatívan,*
- b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét”.*

Az Egyezményt Magyarország is aláírta, a 2001. évi LXXXI. törvénnyel került kihirdetésre. Az egyezmény azonban nemcsak ezen az úton kezdett el hatni Magyarországon. Az Európai Uniónak a nyilvánosság minél szélesebb körű bevonására irányuló kezdeményezései<sup>3</sup> nem hozták meg a várt egységesedést európai szinten, ezért az Európai Unió úgy döntött, hogy szerződő félként csatlakozik az Egyezményhez.<sup>4</sup> 2003-tól az egyezmény tehát vegyes egyezménnyé vált, s érvényesülését az Európai Parlament és a Tanács a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2003/35/EK irányelv (2003. május 26.) elfogadásán keresztül kívánta elősegíteni. Ezeket az irányelveket természetesen hazánknak is át kellett ültetnie, ez némi késéssel meg is történt. Ezek az irányelvek az érintett nyilvánosság környezeti ügyekben való részvételét tették lehetővé speciális eljárásokon keresztül.

<sup>3</sup> Így pl. a Fehér könyv az európai kormányzásról [European Governance White Paper COM (2001)] általában állapított meg követelményeket, ezek azonban az egyes részterületre vonatkozó uniós irányelvek (pl. a genetikailag módosított organizmusokról szóló és a stratégiai hatásvizsgálat irányelv, továbbá a vízügyi keretirányelv) által megfogalmazott követelményektől nagyban eltértek, utóbbiak a tagállamok megítélésére bízták, hogy a társadalmi egyeztetést mennyiben teszik kötelezővé, ill. hogyan szabályozzák az erre irányuló eljárást.

<sup>4</sup> Részletesen az ide vezető folyamatokról: OBRADOVIC, Daniela: The Interface between EC Rules on Public Participation in Environmental Decision-Making Operating at the European and National Levels. In: OBRADOVIC, Daniela and LAVRANOS, Nikolaos (szerk.): *Interface between EU Law and National Law*. Groningen, Europa Law Publishing, 2007, 53-85., 53-56.

## **2.2. Quasi-ügyfelek**

Párhuzamosan az általános eljárási szabályok szintjén is jelentkezett a nyilvánosság részvételi igénye egyes jelentősebb eljárásokban. Az Áe. 3. § (4) bekezdése egy igen tágan megfogalmazott kiegészítő ügyfélfogalmat állapított meg, amelyre a nyilvánosságot képviselő társadalmi szervezetek szorgalmasan hivatkoztak is. Eszerint az ügyfél jogállása illeti meg azt a szervet is, amelynek feladatkörét az eljárás tárgyát képező ügy érinti. Egyes hatóságok és bíróságok a „szerv” fogalmába a társadalmi szervezeteket is besorolták, s megengedték e szervezetek számára az eljárásokban való részvételt. Más hatóságok és bíróságok azonban szűken értelmezték e fogalmat, s számos esetben visszautasították az ilyen igényeket. Nem véletlen tehát, hogy a Ked. rekodifikációjánál az ügyfélfogalom számos aspektusból módosításra került, s az Ajánlásnak megfelelő szabályozás kialakítására törekedtek. Az Áe. előbb idézett rendelkezését a jogalkotó kettébontotta, a Ket. 15. § (4) bekezdésében kimondta, hogy *az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként (szakhatóságként) részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.* A 15. § (5) bekezdése pedig pontosabban megfogalmazta, hogy milyen feltételek fennállása esetén kaphatnak ügyféli jogállást a társadalmi szervezetek. Jelentős szűkítést jelentett az Áe. szabályozásához képest, hogy a Ket. szerint csak külön törvény rendelkezése alapján van helye a civil szervezetek részvételének, abban az esetben, ha a nyilvántartásba vett tevékenységük valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.

Ez a két fejlődési irány egy ponton találkozik: a Kvt. 98. §-ában. Ennek (2) bekezdése ugyanis kimondta, hogy „a környezet védelmére létrejött társadalmi szervezeteket a környezetvédelmi államigazgatási ügyekben az ügyfél jogállása illeti meg”, tehát az ügyfél-fogalom fejlődésében és a nyilvánosság környezeti ügyekben való részvételének alakulásában is kulcs-szerepet játszik, ahogy ez a két fogalomhoz, jogintézményhez kapcsolódó jogalkotói és jogalkalmazói gyakorlat elemzésén keresztül egyértelművé is válhat.

## **3. A bíróságok és a jogalkotó „párbeszéde” az érintett nyilvánosság hatósági eljárásokban való részvételéhez kapcsolódóan**

### **3.1. Jogegységi döntések a nyilvánosság részvételével kapcsolatban**

Kevés idővel a Ket. elfogadása előtt a Legfelsőbb Bíróság is állást foglalt a kialakult jogalkalmazási problémákkal kapcsolatban, e jogegységi döntések némikép-

pen előre is vetítették a Ket.-ben kialakított szabályozást.<sup>5</sup> Az önkormányzatok perindítási lehetőségéről a 2/2004. KJE-ben foglalt állást, amely a Ket. 15. § (4) bekezdésének elfogadása után is alkalmazható maradt. A társadalmi szervezetek ügyféli jogállásával kapcsolatos kérdéseket pedig az 1/2004. KJE-ben válaszolta a Kvt. 98. §-ával kapcsolatban meg. Itt a fent említett kérdések kevésbé jelentek meg, hiszen a Kvt. egyértelműbben rendezte, hogy milyen típusú szervezeteket illet meg az ügyféli jogállás (egyesületek), azzal kapcsolatban azonban nagy vita alakult ki, hogy mi tekinthető környezetvédelmi államigazgatási ügynek: szűken értelmezve csak azok az eljárások, amelyeket a környezetvédelmi hatóság folytat le, vagy tágabban kell értelmezni ezen eljárások körét? A Legfelsőbb Bíróság a jogegységi eljárás során e kérdés megválaszolásánál nagyon helyesen az Egyezményre is tekintettel volt, hiszen közvetetten annak érvényre juttatását is szolgálja a Kvt. hivatkozott rendelkezése. Ebből fakadóan a környezetvédelmi hatóság szakhatóságkénti közreműködését is elegendőnek tekintette a környezetvédelmi államigazgatási ügy megállapíthatóságához. Érvelésében azt is figyelembe vette, hogy a szakhatóság is ügydöntő hatóság az adott eljárásban, csak a többi hatósághoz képest pozicionálja őt a szakhatósági minőség, az ügy tárgyát illetően ez nem jelent más minőséget, mintha ő lenne az eljáró hatóság.<sup>6</sup> Ebben az esetben tehát az Egyezmény figyelembevételével, azzal összhangban került megválaszolásra a jogalkalmazásban felmerült probléma. Az Alaptörvény szerint az ilyen bírói jogértelmezés felel meg egyedül az alkotmányos szabályoknak.<sup>7</sup>

### **3.2. A jogalkotó hamvába holt kimenekülési kísérlete**

Erre a fejlődésre reagált a 99/2004. (VII. 24.) GKM rendelet, amely az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendeletet úgy egészítette ki, hogy egyes engedélyezési eljárásokra nézve a környezetvédelmi hatóság jogállását „lefokozta”: a kötelező szakhatósági közreműködés helyett a környezetvédelmi hatóságnak eme eljárásokban szakértői státuszt adott, ráadásul anélkül, hogy előírta volna, hogy szakvéle-

<sup>5</sup> A Ket. eredeti tervezete a KJE-k elfogadása idején már nyilvánosan hozzáférhető volt, a parlamenti honlapra T-10527 számon 2004 júniusában került fel. Az 1/2004. KJE-t 2004. január 20-án, a 2/2004. KJE-t szeptember 30-án hozta meg a Legfelsőbb Bíróság.

<sup>6</sup> Egyébként további, a bírói gyakorlatban igencsak ritkán megfigyelhető pozitívuma ennek a döntésnek, hogy e megállapítás egyik alapját egy szakirodalmi hivatkozás jelentette.

<sup>7</sup> Az Alaptörvény Q. cikk (2) és (3) bekezdése ezt a jogértelmezési kötelezettséget rója a jogalkalmazásra, mindaddig, amíg ez nem vezet alkotmányellenes értelmezésre. JAKAB András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Jogesetek Magyarázata* 4/2011. 86-94., 92.

ményét köteles lenne a hatóság kikérni.<sup>8</sup> Az eljárási pozíció megváltoztatása teljesen érthető az 1/2004. KJE-re tekintettel, éppen a nyilvánosság részvételének elkerülése érdekében, az autópálya-létesítési eljárások gyorsítása végett volt szükséges. Itt az Alkotmánybíróság volt a nyilvánosság részvételének támogatója, ezt a szabályozást 13/2006. (V. 5.) AB határozatával arra hivatkozással semmisítette meg, hogy a Kvt. a környezetvédelmi hatóság számára vagy az eljáró hatóság, vagy a szakhatóság szerepét írja elő az egyes eljárásokra nézve, ezzel nem lehet ellentétes a miniszteri rendelet. E probléma tehát a belső jogban a jogforrási hierarchia elvével könnyen kezelhető volt.

### 3.3. Az uniós jog érvényre juttatása a bíróság által – biztató ítéletek

Ehhez az ügyhöz kapcsolódott a Fővárosi Bíróságon zajló 24.K.30.647/2006. sz. ügy, amelyben az addigra már az Alkotmánybíróság által megsemmisített miniszteri rendeletet kellett volna alkalmazni, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a szokásos módon, ex nunc hatállyal semmisítette azt meg. Mivel az akkor érvényesülő alkotmánybírósági gyakorlat alapján arra nem volt lehetőség, hogy az ügyben a bíróság az Alkotmánybírósághoz forduljon és kérje az adott norma alkalmazhatóságának kizárását,<sup>9</sup> a Fővárosi Bíróság bírása az európai jogot hívta segítségül

<sup>8</sup> 2004. augusztus 1. napjától kezdődő hatállyal 5/A.§-al egészítette ki.

„(1) A külön jogszabály alapján környezetvédelmi engedélyhez kötött utak építése esetén – a környezetvédelmi engedélyben, valamint a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény 12. §-ának (1) bekezdésében foglalt együttműködési kötelezettségre is figyelemmel – a környezet-, a természet- és tájvédelmi, valamint a vízügyi hatóságokat **nem szakhatóságként kell az e rendeletben meghatározott eljárásokba bevonni.**

(2) A közlekedési hatóság eljárása során jogosult a környezetvédelmi engedélyben foglaltak végrehajtásával kapcsolatban az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségtől szakvéleményt kérni. A közlekedési hatóság megkeresésére az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség szakvéleményét 15 napon belül adja meg.”

<sup>9</sup> Az alkotmánybírósági gyakorlatban az 1990-s évek elején volt példa az általános alkalmazási tilalommal érintett személyi kör szélesebb értelmezésére, mivel a folyamatban lévő ügyek tekintetében általános alkalmazási tilalmat mondott ki a testület. Ennek lehetőségét zárta le a 68/1995. (XII. 7.) AB végzés, az Alkotmánybíróság elvetette a generális alkalmazási tilalom kimondását. E gyakorlatától az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi – és az egyéni jogvédelmet szükségképpen érintő – feladatának ellátása érdekében a 35/2011. (V. 6.) AB határozatában eltért. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy a bíró az alkalmazandó joggal összefüggő alkotmányos aggályait köteles eléje tárni, az Alkotmánybíróság e határozata rendelkező részében kimondta a „bíróságok közötti párbeszéd alkotmányos követelményét” s az Abtv. jogkövetkezményekre vonatkozó rendelkezéseinek újraértelmezésével szélesebb körben

a probléma megoldásához. Érvelése röviden a következő volt: a 2003/35/EK és 2003/4/EK irányelvek alapján a keresetet benyújtó társadalmi szervezetet megilletné az előtte fekvő ügyben az ügyfél jogállása és ezeknek az irányelveknek az átültetésére nyitva álló határidő már letelt a közigazgatási határozatok meghozatala előtt. A bíróság arra hivatkozott, hogy az említett rendeletek ugyan „*az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében további tagállami jogalkotási tevékenységet igényelnek, ami kizárja azok közvetlen hatályú alkalmazását. Ugyanakkor az implementációs idő elteltére tekintettel szükséges tagállami érvényre juttatásuk. Ezért a bíróság a felpereseknek a perben vitatott építési határozat jogszerűségi felülvizsgálata tekintetében fennálló keresetöségi joga kapcsán szükségesnek és indokolt-nak tartotta a hatályos tagállami joganyag közösségi irányelvek céljai szerinti értelmezését és alkalmazását.*” Vagyis a Fővárosi Bíróság a nézete szerint az uniós joggal ellentétes magyar jogot figyelmen kívül hagyva és elismerte a társadalmi szervezet keresetindítási jogát.<sup>10</sup> A bíróság arra is hivatkozott, hogy az irányelvek célja az Egyezmény érvényre juttatása, ugyanakkor magára az Egyezményre, vagy az azt kihirdető törvényre nem hivatkozott ítéletében, ahogy azt a LB sem tette jogegységi határozatában.<sup>11</sup> Ennek oka nyilván az is, hogy egyedül az uniós joggal való kollízióra hivatkozás jogosítja fel a bírót a belső jog szabályainak félre tételére.<sup>12</sup> Az ismertetett ítélet felülvizsgálatára ugyan sor került, mivel azonban a felülvizsgálati kérelem nem támadta az ítéletnek ezen megállapításait, a LB sem érintette azokat.<sup>13</sup> Hasonlóan a nyilvánosságnak kedvező, a keresetöségi jog fennállásának vizsgálata során az Egyezmény figyelembevételének szükségességét aláhúzó ítélet született a Legfelsőbb Bíróságon a Tubes-ügyben.<sup>14</sup> Eddig a pontig

---

tette így lehetővé a peres eljárásokban az alkotmányosság követelményének érvényesülését. Az új Abtv. 25. §-a alapján a bíró már kezdeményezheti az egyedi normakontroll eljárást az alkalmazási tilalom kimondása érdekében is.

<sup>10</sup> A keresetindítási jog és a keresetöségi jog közötti kapcsolatra, ill. különbségre ehelyütt nincs mód kitérni, ld. erről BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András (szerk.): *Nagy-kommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, Complex, 2013. 97-98., ill. 780-781.

<sup>11</sup> Az első olyan első fokú ítélet, amely az Egyezményt kihirdető törvényre hivatkozott, a Fővárosi Bíróságnak a SZOT-üdülő (avagy Hotel Rózsadomb) ügyben hozott I. K. 33389/2005/28. sz. ítélete, amelyben a bíróság megállapította, hogy a Budapest Világörökségéért közhasznú Alapítvány a budapesti világörökséget érintő ügyekben ügyfélnek tekintendő.

<sup>12</sup> Hiszen a közösségi jogba ütközés nem alkotmányossági kérdés, ld. SONNEVEND Pál: Magyar Alkotmány és EU-csatlakozás. In: JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása: 1985/1990-2005*. Budapest, Gondolat Kiadó – ELTE ÁJK, 2007. 964-969., 968.

<sup>13</sup> Kfv.IV.37.532/2006/11. szám

<sup>14</sup> Kfv.IV.37.629/2009/70. szám

azt láthatjuk, hogy mivel ezekben az ügyekben a bíróságok az alkotmányos szabályoknak megfelelően, az Egyezményre tekintettel alkalmazták, értelmezték a magyar jogot, a nyilvánosság részvételét segítő, előmozdító gyakorlatot folytattak.

#### 4. Az ügyfélfogalommal kapcsolatos szabályok továbbfejlesztése

A 2008 végén elfogadott Ket.-novella a Ket. alkalmazása első éveinek tapasztalatait vonta le, s az igen nagyszámú módosítás között az ügyfélre vonatkozó szabályozás is alapvető változásokon esett át. Ezek a változások több szempontból is érintik a nyilvánosság hatósági és közigazgatási bírósági eljárásokban való részvételének lehetőségét.

##### 4.1. A sokügyfeles eljárások

A sokügyfeles eljárások Ket.-beli szabályozása tulajdonképpen az Ajánlás elemeinek átültetése a közigazgatási eljárásjogba, egy lépés a nyilvánosság részvételének lehetővé tétele irányába, egy speciális eljárás-típusnak<sup>15</sup> is tekinthető, amelyre nézve az ügyféli minőség speciális szabályozását adta meg a Ket. 15. § (2) bekezdése. Ezek olyan eljárások, amelyekben az ügy tárgya alapján nem állapítható meg határozottan az ügyfelek köre, s különösen a jogos érdek fogalmának tisztázatlansága nagy jogalkalmazási problémákhoz vezetett. A szabályozás célja eredetileg az volt, hogy az eljárási törvény adjon támpontot az ügyféli kör meghatározásához,<sup>16</sup> szabjon gátat a parttalan jogorvoslat lehetőségének, és alakítson ki olyan eljárásjogi intézményeket, amelyek lehetővé teszik a széles ügyféli kör kezelését. A Ket. 15. § (2) bekezdése ezért leszögezte, hogy „ha jogszabály másként nem rendelkezik, a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója.” Az általános ügyfélfogalmat szélesítő, ún. automatikus ügyfél-fogalomról<sup>17</sup> van itt tehát szó, amely a jog, jogos érdek vizsgálatát kiváltja, tehát a jogalkalmazók számára megkönnyíti az ügyféli

<sup>15</sup> SZALAI Éva: A nyilvános, „sokügyfeles” eljárás szabályozásának problémái a magyar közigazgatási eljárásjogban. In: FÜRÉSZ Klára – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2006. 292-302., 296.

<sup>16</sup> KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005. 76.

<sup>17</sup> PATYI András: A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: A hatósági ügy. In: PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest, Pécs, Dialóg Campus, 2012. 63-104., 97.

kör felderítését. A sokügyfeles ügyekre vonatkozó további szabályozás is azt célozza, hogy minél hamarabb, minél szélesebb körben kerüljenek az eljárásba ügyfélként bevonásra az érintett személyek, s ne a jogorvoslati eljárásokban próbáljanak majd érvényt szerezni érdekeiknek. A sokügyfeles eljárással kapcsolatos számos dogmatikai és szabályozás-technikai probléma (túl tág érvényesülési kör, hatásterület fogalmának tisztázatlansága, stb.) azonban e rendelkezés hatályon kívül helyezéséhez vezetett. Mivel bármely jogszabály eltérhetett a (2) bekezdés szabályától, ezért a hatályon kívül helyezés nem tekinthető túl nagy veszteségnek. A módosításnak pozitív hozadéka is volt, mivel a 15. § (3) bekezdése<sup>18</sup> újrafogalmazásra került, s ezáltal egyértelművé vált, hogy az általános ügyfélfogalom szűkítésére az ágazati jogalkotónak (a kivett és privilegizált eljárások körét kivéve) nincs lehetősége. Addig ugyanis a „részletesebb ügyfélfogalom” megállapíthatóságát számos esetben így értelmezték, ami ellen a LB Közigazgatási Kollégiuma 2007-ben fel is lépett.<sup>19</sup> A (3) bekezdés új szabálya tehát egyértelműsített: automatikus ügyfélfogalomként szabályozta újra az addigi speciális ügyfélfogalmat, és ehhez hozzákapcsolta a (2) bekezdésben addig szabályozott automatikus ügyfélfogalmat, hiszen mindkettő esetében arról van szó, hogy a jogalkotó mentesíti a jogalkalmazót a jog, jogos érdek fennálltának és érintettségének vizsgálata alól:

*(3) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek*

<sup>18</sup> 15. § (3) bekezdése 2009. IX. 30-ig: „Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákra részletesebb ügyfélfogalmat állapíthat meg.”

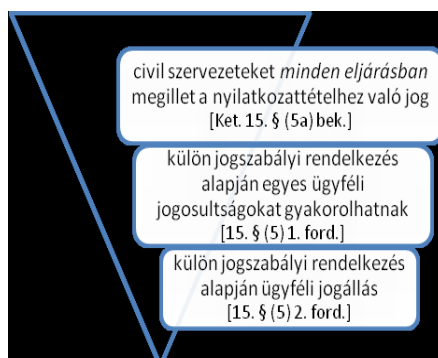
<sup>19</sup> Így például az építési ügyekben az – a Ket-Novella hatálybalépésével egyidőben hatályon kívül helyezett – Étv. 53/A. § (2) bekezdését is sok esetben szűkítően értelmezte a gyakorlat: Erre a szűkítő gyakorlatra reagált a 1/2007. KK. vélemény (Bíróági Határozatok 2008/3.), amely szerint nem tekinthető a Ket. általános ügyfélfogalmát szűkítő rendelkezésnek az Étv. 53/A. §-a. „Az építésügyi- és az építésfelügyeleti hatósági eljárásokban ügyfélnek minősül az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, továbbá akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, valamint akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás az adott ügygel összefüggésben adatokat tartalmaz, így különösen (majd 2006-tól 2009-ig: így vizsgálni kell a következők ügyféli jogállását): a) az építtető, valamint b) ha nem azonos az építtetővel, az ingatlannal rendelkezni jogosult, c) a közterület kivételével a közvetlenül szomszédos – a határozattal érintett ingatlannal, ingatlanokkal közös határvonalú (telekhatárú) – telekkel rendelkezni jogosult, kivéve a telekegyesítésre és a telekhatár rendezésre irányuló építésügyi hatósági eljárásokat, d) jogszabályban meghatározott esetekben a tervező, a felelős műszaki vezető, az építési műszaki ellenőr és a kivitelező.

*minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.*

Ez a változás szintén hozzájárulhat a nagyszámú ügyfelet érintő eljárások megfelelő nyilvánosságának biztosításához, de csak az ágazati jogalkotó támogatása esetén. Itt biztató, hogy a (3) bekezdés 2. mondata alapján több automatikus ügyféli jogállást biztosító rendelkezés született az utóbbi időben.<sup>20</sup> E körben azonban nemcsak az automatikus ügyfélfogalom kimondása, hanem a hatásterületre, annak megállapítására vonatkozó szabályok megfelelése is elengedhetetlen.

#### **4.2. A civil szervezetek hatósági eljárásban való részvételének újraszabályozása**

A Ket. 15. § (5) bekezdésének módosítása és az (5a) bekezdés beiktatása prima facie több jogosultságot jelent a civil szervezetek számára 2012. február 1-től kezdve. A civil szervezeteknek e két rendelkezés alapján háromféleképpen vehetnek részt a hatósági eljárásokban:



<sup>20</sup> Pl. a vasúti építmények építésügyi hatósági engedélyezési eljárásainak részletes szabályairól szóló 289/2012. (X. 11.) Korm. rendelet, amelynek 5. § alapján mindazok, akik a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Khvr.) szerinti hatásvizsgálati eljárásban ügyfelek voltak, a vasúti építési engedélyezési eljárásokban is ügyfeleknek minősülnek, ugyanígy rendelkezik a repülőtér létesítésének, fejlesztésének és megszüntetésének, valamint a leszállóhely létesítésének és megszüntetésének szabályairól szóló 159/2010. (V. 6.) Korm. rendelet 5. §-a. Hasonló rendelkezést tartalmaz a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 29./B. §-a is. A 312/2012. (XI. 8.) Korm. rend. 4. § (3) bekezdése is ezt erősíti meg: „A szakhatóságok állásfoglalásuk tartalma erejéig ügyféli kört, hatásterületet állapíthatnak meg a jogszabályokban foglaltak szerint.”



Az új szabályozásnak van azonban egy másik olvasata is. A nyilatkozattételi jog megadása minden ügyben egyrészt aggályosnak tekinthető a magánszférába való túlzott beavatkozási lehetőség biztosítása miatt. Elsőre némiképpen abszurd a civil szervezet nyilatkozata példának okáért egy házasságkötési eljárásban. Ugyanakkor valóban előállhatnak – akár extrém esetben egy házasságkötési eljárásban is – olyan helyzetek, ahol egyes alapjogok, vagy a köz érdeke a civil szervezet fellépését indokolttá teheti, de az (5a) bekezdésnek a beavatkozás célját egyértelművé kellett volna tenni. Másrészt pedig a 2004. évi XXIX. törvény (Panasztörvény) 141-143. §-ai alapján a civil szervezet jogosult bármely eljárásra vonatkozóan közérdekű bejelentést tenni. Az egyes ügyféli jogosultságok biztosítása tehát elsősorban az egyes eljárási cselekményeknél való részvétel tekintetében jelenthet többletet, hiszen az iratbetekintésre például e szabály nélkül is van általában lehetősége a civil szervezetnek. Mivel a legtöbb ügyféli jogosultság nem jelent a hatóság számára nagy korlátot a hivatalbóliság elvére is figyelemmel (pl. bizonyítási cselekmények indítványozása nem köti), így viszonylag egyértelmű, hogy elsősorban a jogorvoslati jog kizárása érdekében került e kategória beiktatásra: a civil szervezet így részt is vesz, de az eljárásban nagyobb fennakadást nem tud okozni. Ez az ügyféli jogok korlátozásának jelenlegi tendenciájával teljesen összhangban van (ld. lent). Előrelépésként értékelhető viszont az, hogy bármilyen szintű jogszabály adhat a civil szervezeteknek ügyféli jogállást (illetve egyes ügyféli jogosultságokat). Kérdés, hogy e lehetőséggel mennyiben fog az ágazati jogalkotó élni.

#### **4.3. Az ügyféli jogok korlátozása**

A közigazgatási hatósági eljárás hatékonyságának biztosítása érdekében a jogalkotó folyamatosan „farigcsálja” a jogorvoslati eljárások szabályait. A hatékonyság vélt növelésének egyik iránya a fellebbezési eljárás kiiktatása, tehát a jogvitáknak rögtön bírói útra való terelése.<sup>21</sup> A másik irány a jogorvoslathoz való jognak előfeltételekhez kötése. Így 2009 óta az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be.<sup>22</sup> Sőt, az első fokú eljárásban benyújtandó nyilatkozat, illetve a kérelem tartalmi követelményeit a törvény vagy a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet

<sup>21</sup> Ennek hátulütőiről ld. ROZSNYAI Krisztina: Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított „előrehozott jogvédelemre”, *Jogtudományi Közlemény* 2010/1. 22-30., különösen 25-28. A legutóbbi módosítások során az Étv. 53/C. § (10) bekezdése számos, a másodfokú eljárásban hozott elsőfokú végzéssel szembeni fellebbezést zárta például ki.

<sup>22</sup> Ket. 15. § (6) bek.

meg is határozhatja, ami az ügyféli jogok további korlátozását jelenti.<sup>23</sup> Ezt a szabályt egészíti ki a 15. § (6a) bekezdése 2013. január 1-től, amely lehetővé teszi, hogy törvény azt írja elő, hogy a hatósági döntés jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított, a törvényben meghatározott, legalább hat hónapos határidőn túl további ügyfél nem vehet részt az eljárásban. Ebben az esetben a határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem benyújtásának nincs helye. Míg a (6) bekezdés külön kiemeli, hogy az elsőfokú eljárásban való nyilatkozattétel, kérelmezés előfeltétele csak a szabályszerűen értesített ügyfélre vonatkozik, a (6a) szakasz ezt a kitélt nem tartalmazza. Ez tehát azt is jelentheti, hogy amennyiben „véletlenül” elfelejtenek egy ügyfelet tájékoztatni, és a jogerőre emelkedéstől számított hat hónapon belül<sup>24</sup> nem észleli az ügyfél, hogy a hatóság miről, hogyan döntött, akkor már sehogy nem tud fellépni e döntéssel szemben. Kérdéses, hogy ez így a jogorvoslathoz való jog szükséges és arányos korlátozásának tekinthető e.

Egy további korlátozási lehetőséget is talált a 2012 végi Ket.-módosításnál a jogalkotó, ez pedig a fellebbezés tartalmára vonatkozó szabályok előírása. Ezzel a fellebbezés részben elveszti objektív jogvédelmi funkcióját, amely a teljes felülvizsgálati jogkörből és a fellebbezési kérelem formátlanságából adódik. A Ket. 98. § új (1a) bekezdése ugyanis kimondja, hogy törvény egyrészt a fellebbezés benyújtásához indokolási kötelezettséget írhat elő, másrészt pedig azt is előírhatja, hogy fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet. Mivel a teljes felülvizsgálati jogkörre vonatkozó szabályozás nem módosult, a hatóság továbbra sincsen kötve a fellebbezésben foglaltakhoz, illetve annak irányához, ugyanakkor nem keletkezik minden esetben kötelezettsége a határozat és az azt megelőző eljárás tartalmi vizsgálatára. Praktikusan a fellebbezési kérelemnek a keresetlevélhez való közelítéséről van itt is szó, ami szükségképpen az objektív jogvédelem háttérbe szorítását eredményezi a rendes jogorvoslati eljárásban. Ez pedig éppen a közérdek védelmét nehezíti meg, ami az aktuálisan hangoztatott jogpolitikai célkitűzésekkel ellentétben állni látszik.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Így pl. a 312/2012. (XI. 8. ) Korm. rend. 4. § (5) bek. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 53/C. § (7) bekezdése alkalmazása során nyilatkozatnak kell tekinteni a tényállás tisztázására felhasználható tényekről, bizonyítékokról nyújtott ismereteket, vagy a tanúvallomással, a szakértői véleménynel, a helyszíni szemlén vagy az ellenőrzés során tett megállapítással kapcsolatos észrevételt.

<sup>24</sup> A legalább hat hónap nyilván minden e felhatalmazás alapján megalkotott törvényben feltehetőleg hat hónapos határidőt fog eredményezni.

<sup>25</sup> Az ügyész közérdekvédelmi szerepköre értelmezésének viszont talán hosszú távon kedvez...

Természetesen az ágazati jogalkotó sem volt rest, s rögtön élt is a Ket. által újonnan felkínált korlátozási lehetőségekkel. Az Étv. 53/A. § szerint az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogait csak akkor gyakorolhatja, ha az ügyfél az első fokú eljárásban nyilatkozatot tett vagy kérelmet nyújtott be. Az eljárás gyorsítása érdekében lehetetlenné vált a (11) bekezdés révén az új ügyfélnek a jogerőre emelkedéstől számított hat hónapon túli belépése az eljárásba, a (12) bekezdés pedig a fellebbezési kérelem tartalmával kapcsolatos valamennyi lehetséges korlátozást tartalmazza.

## **5. Érdekes párhuzamok**

Azt persze még nem lehet tudni, hogy az Alkotmánybíróság ezekre a változásokra hogyan fog reagálni. Igen érdekesen alakul azonban a felsőbbbíróági jogalkalmazói gyakorlat, különösen, ha azt párhuzamba állítjuk két szomszédos állam egy-egy hasonló, Luxemburgot megjárta ügyével.

### **5.1. A szlovák barnamedve...**

A 4/2010. KJE első pontja egy hasonló kérdésre reagált, mint ami a szlovák barnamedve-ügy<sup>26</sup> kiindulópontját képezte. Ez a kérdés ismét a környezetvédelmi közigazgatási ügy fogalmához kapcsolódott. Az Egyezmény környezettel kapcsolatos ügyekről beszél, éppen ezért joggal merült fel egyes bíróági eljárásokban az a kérdés, hogy környezeti elemeket érintő olyan ügyekben, amelyek nem tartoznak a környezetvédelmi hatósági jogkörbe, mert más hatóságok (pl. erdészeti hatóság) járnak el, vagy ugyan a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatóság jár el, de természetvédelmi, vagy vízügyi hatósági jogkörében, a civil szervezetek a Kvt. 98. §-a alapján ügyféli jogállással rendelkeznek-e. A szlovák barnamedve ügyben szintén nem a környezetvédelmi hatósági ügyről, hanem tulajdonképpen egy természetvédelmi ügyről volt szó: a minisztérium engedélyezte egy vadásztársaság számára az amúgy az élőhely-irányelv alapján is védettséget élvező medvék kilövését. A minisztérium a környezetvédelmi civil szervezet (Lesoochránárske zoskupenie) ügyfélképességét, amely az Egyezményre alapozta részvételi jogosultságát, nem ismerte el. A bíróság nem találta ennyire egyértelműnek a helyzetet, ezért előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, amely az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdésével, elsősorban annak közvetlen hatályával volt

---

<sup>26</sup> C-240/09 sz. ügy Lesoochránárske zoskupenie VLK v Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, [EBHT 2011 I-01255]

kapcsolatos.<sup>27</sup> Az EuB kimondta, hogy az Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének az uniós jogban nincs közvetlen hatálya. Ennek ellenére még hozzátette: „Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a közigazgatási vagy bírósági jogorvoslathoz való jog gyakorlásához szükséges feltételekre vonatkozó eljárási szabályokat a lehető legteljesebb mértékben úgy értelmezze, hogy az megfeleljen mind a 9. cikk (3) bekezdése céljainak, mind az uniós jog által biztosított jogok hatékony bírói védelmére vonatkozó célnak, annak érdekében, hogy a környezetvédelmi szervezetek bíróság előtt vitathassák az uniós környezetvédelmi joggal esetlegesen ellentétes közigazgatási eljárás során hozott határozatokat.” Itt és most nincs lehetőség e megállapítás jelentőségére, problémáira kitérni,<sup>28</sup> az eddig kifejtettekhez kapcsolódva legalább két kérdést felvet. Az egyik, hogy a környezetvédelmi ügy fogalmát nemcsak a nemzeti joga, hanem az uniós jogra tekintettel is lehetne interpretálni. A másik felmerülő kérdés, hogy mivel Magyarország kihirdette az Egyezményt – a nemzetközi joggal összhangban történő értelmezés alkotmányos követelménye<sup>29</sup> szerint –, legalábbis a környezetvédelmi hatósági ügy fogalmának meghatározásánál figyelembe lehetne venni a 9. cikk (3) bekezdését.<sup>30</sup> A Legfelsőbb Bíróság csupán a nemzeti jog rendelkezéseire volt tekintettel, s ezek alapján arra az álláspontra helyezkedett, hogy az 1/2004. KJE-ben megfogalmazottakat fenntartja: a környezetvédelmi hatóságnak mind a hatóságkénti, mind a szakhatóságkénti eljárása környezetvédelmi hatósági üggyé minősíti az adott közigazgatási ügyet. Ugyanakkor, a nemzeti jog tagozódására tekintettel az egyéb, környezettel is kapcsolatos ügyek nem tartoznak ebbe a körbe. Ez tehát egy szűkítő megközelítés, ami összhangban van a jogalkotó hasonló jellegű törekvéseivel. Ezek akár a kezdeti megengedő, nyilvánosságot támogató gyakorlat kifulladásaként is értékelhetők, ami nem egyedülálló jelenség a térségünkben.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Részletesen ld. SZEGEDI László: Az uniós jognak való megfelelés dilemmái Közép-Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére tekintetében. *Pro Publico Bono* 2011/2. 57-76., 70-73.

<sup>28</sup> Ld. erről, különösen is az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdésének értelmezésére való felhatalmazottság hiányáról: JANS, Jan H.: Who is the referee? Access to Justice in a Globalised Legal Order – A Case Analysis of ECJ Judgment C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie of 8 March 2011. *Review of European Administrative Law*, Vol. 4, Nr. 1, June 2011, 85-97., 93-94.

<sup>29</sup> 53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 327.

<sup>30</sup> Hasonló következtetésre jut BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András (szerk.): i.m. 109.

<sup>31</sup> Ilyen következtetésre jut SZEGEDI: i.m. 71.

### 5.2. ... és a szalámi

Hasonlóan az Egyezmény céljaival némiképpen ellentétesen alakul a környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos magyar joggyakorlat is. Például a Ferihegyi repülőtérre létesült postai kicserélő üzem ügye<sup>32</sup> mutat párhuzamokat több uniós bírósági üggyel. Itt érkezünk el a címben beharangozott szalámihoz, pontosabban szalámitaktikához. Ennek lényege, hogy a beruházók a nagyberuházásokat kisebb részekre bontják, hogy így elkerüljék a környezeti hatásvizsgálatot, ami a nyilvánosságnak az ügybe való bevonását eredményezné. A Salzburgi repülőtér ügyében<sup>33</sup> az EuB arra mutatott rá, hogy a környezeti hatásvizsgálati irányelv mechanikus átültetése nem feltétlenül megfelelő, hiszen a mennyiségi mutatók alkalmazása önmagában nem elegendő annak megállapításához, hogy lesz-e egy adott beruházásnak a környezetre jelentős hatása. Éppen ezért a mellékletben foglalt mennyiségi mutatók mellett figyelemmel kell lenni a beruházás egyéb körülményeire (az említett ügyben ez az érintett terület sűrűn lakott mivolta volt). Így a magyar bíróságoknak is figyelemmel kellett volna arra lenni, hogy az üzem milyen egyéb beruházásokhoz kapcsolódóan kerül megvalósításra, illetve milyen a környezete a repülőtérnek.

A beruházások szétdarabolása esetén a Ket., Kvt. és Pp. alapján kialakított konstrukcióban igen nehéz vitatni azt, hogy jogszerűtlen volt a szakhatóság azon döntése, hogy nem környezeti hatásvizsgálat-köteles az adott beruházás,<sup>34</sup> a bíróság könnyen áthárítja a felelősséget a későbbi, illetve korábban lezajlott eljárások döntéshozóira. Ez a megoldás sem feltétlenül áll összhangban az uniós joggal és az Egyezmény 9. cikk (2) bekezdésével. Ezt a diszkrepanciát a magyar jogalkotó is észlelte már, ezt mutatja például az összevont telepítési eljárás, mint új jogintézmény az Étv.-ben,<sup>35</sup> illetve azok a rendelkezések, amelyek ügyféli jogállást biztosítanak a különböző építési engedélyezési eljárásokban azoknak, akik a hatásvizsgálati eljárásban ügyfelek voltak.<sup>36</sup> Ugyancsak erről tanúskodik maga a Khvr. is, amikor bizonyos esetekben a kumulatív hatások figyelembevételére külön felhívja a figyelmet [5. mellékletének h) pont ill. 1. § (3) f) pont, 2. § (2) e) pont].

<sup>32</sup> Kfv. 37.221/2012/6. Az ügyről bővebb elemzést a JeMa fog várhatóan közölni.

<sup>33</sup> C-244/12. sz. ügy Salzburger Flughafen GmbH v. Umweltsenat, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=135401&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=HU&cid=2056229>

<sup>34</sup> Kfv.IV.37.532/2006/11., Kfv.IV. 37.448/2008/6.

<sup>35</sup> Étv. 30/B. §. Ezen eljárás kezdeményezése sajnos egyelőre csak lehetőség az építető számára, nem kötelezettség.

<sup>36</sup> Ld. pl. a 20. lj.-ben felsorolt jogszabályokat

## 6. A kölcsönhatások érvényesülésének előfeltételei

A nyilvánosság hatósági eljárásokban való részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása olyan kérdések, amelyek minden tagállamban jelen vannak, s közös jellemzőjük, hogy igen nehezen megválaszolható kérdésekről van szó. Ennek egyik oka, hogy számos kérdés újragondolását teszik szükségessé, hiszen teljesen eltérő eljárásjogi és perjogi rendszerekben kell ugyanazokat a követelményeket érvényre juttatni. Nem véletlen tehát, hogy e folyamat során igen sok akadállyal kell megküzdeni. Ilyen akadályok, a nyilvánosság részvételét támogató kölcsönhatásokat blokkoló tényezők lehetnek akár a hosszú idő alatt kialakított eljárásjogi szabályok, akár – ahogy ez az előbbi elemzésből is nyilvánvalóvá vált – az új kihívásokra adott aktuális jogalkotói vagy jogalkalmazói válaszok.<sup>37</sup> Az EuB igyekszik ezeket a blokkoló hatásokat feloldani, s azt látjuk, hogy a témával kapcsolatos ítéletei olykor a tagállami eljárásjogi, közigazgatási perjogi szabályozás alapjait is megrengetik. Példaképpen a német közigazgatási perjog két igen meghatározó jellegzetessége is „veszélybe került” e folyamatok révén,<sup>38</sup> az egyik a közjogi alanyi jogokon alapuló keresetindítási jog,<sup>39</sup> a másik pedig az eljárási szabálysértések igen széles körben való orvosolhatósága, illetve figyelmen kívül hagyhatósága.<sup>40</sup> Ezek olyan alapvető elemei a német közigazgatási perjogi rendszernek, hogy azok változásai akár az egész rendszer újragondolását is szükségessé tehetik.<sup>41</sup> Ugyanígy erőteljesen beavatkozik az EuB az eljárásjog területén érvényesülő tagállami autonómiába, amikor a nemzeti szabályokat túl szűkre szabottnak tartja.<sup>42</sup>

Arra is rámutatnak ezek az esetek, hogy ezek a problémák alapvetően annak a folyamatnak a jelei, amelynek során az eljárásjog különböző funkciói együttes és

<sup>37</sup> Több országgal kapcsolatban részletesen: SZEGEDI: i.m. 70.

<sup>38</sup> A német rendszerre nézve például a Trianel-ügy bír kiemelkedő jelentőséggel, amelyet nem sokkal a barnamedve-ügy után fogadtak el. Értékelésükről ld. ELIANTONIO, Mariolina *Common Market Law Review* (49) 2012. 767-792., 773-785.

<sup>39</sup> BERKEMANN, Jörg: Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH – Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt ›so nicht‹ und in Bedrängnis, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2011. 1253-1262.

<sup>40</sup> Az utóbbi időből pl. C-463/11. sz. L. kontra M. ügyben 2013. április 18-án hozott ítélet.

<sup>41</sup> SCHINK, Alexander: Der slowakische Braunbär und der deutsche Verwaltungsprozess, *Die öffentliche Verwaltung* 2012. 622-630.

<sup>42</sup> C-263/08. sz. Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening ügyben 2009. október 15-én hozott ítélet és C-378/09. sz., Bizottság kontra Csehország ügyben 2010. június 10-én hozott ítélet, elemzésük SZEGEDINél: i.m. 75. ill. 72., továbbá ebbe a körbe sorolható a C-244/12. sz. ügy (32. lj.) is.

harmonikus érvényesülése biztosításának útját keresik a tagállamok. A közigazgatási eljárási szabályoknak ugyanis egyszerre kell biztosítaniuk, hogy a meghozandó döntés jogszerű és célszerű legyen, továbbá hogy maga az eljárás ügyfélközpontú, de ugyanakkor gyors és gazdaságos is legyen és a megfelelő legitimitációval is felruházza a döntést.<sup>43</sup> Ezek a funkciók egymással ellentétes kívánalmakat próbálnak egyszerre érvényre juttatni, így a megfelelő, minden funkciót kellőképpen érvényre juttató szabályozás kialakításához patikamérleg és hosszas próbálkozás szükséges. Ezt a helyzetet tovább bonyolítja, hogy ez az út több rétegen (jogrenden) keresztülvezet, amelyek e kívánalmak tartalmát módosítják, illetve kiegészítik. A nyilvánosság bevonása maga is egy ilyen elem, amely tulajdonképpen egyszerre több funkció részelemét is képezi. Ezért az útkeresés során nem elegendő a nemzeti jogra figyelemmel lenni. Az uniós és nemzetközi jog alkalmazására vonatkozó tételek is ezt próbálják garantálni, azokban az esetekben azonban, amikor „csak” az uniós jognak és a nemzetközi jognak megfelelően kell alkalmazni a nemzeti jogszabályokat, ez különösen is nehéz feladat elé állítja a bíróságokat. Láthattuk, hogy a nyilvánosság részvételének szabályait kezdetben a bíróságok hogyan juttatták érvényre, a nemzetközi jog, illetve az azt közvetítő, kötelező és alkalmazandó voltát egyértelművé tévő uniós jog szabályait is figyelembe véve. Amennyiben erre nem nyitottak a bíróságok vagy maga a jogalkotó, az a nyilvánosság részvételi lehetőségének szűkülését eredményezheti.

Az útkeresésben természetesen a jogi és társadalmi kultúrának is nagy jelentősége van, tehát annak, hogy a közérdek értelmezésére van-e a társadalomban monopóliuma valakinek (leginkább a jogalkotónak), vagy elfogadjuk, hogy az a társadalom alrendszerének együttműködése révén fogható meg és juttatható érvényre.<sup>44</sup> Ehhez kapcsolódó fontos kérdés, hogy a rövidtávú, a gazdasági beruházások minél nagyobb volumenű megvalósulását tekintjük-e a legfőbb értéknek, amelynek oltárán feláldozható a közérdek minden egyéb részeleme, az objektív jogvédelem, a nyilvánosság és a jogorvoslati jog, vagy tudunk hosszabb távon, együttműködésre és kompromisszumokra építve gondolkodni.

<sup>43</sup> Ezekről részletesen ld. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, Eötvös, 2010. 161.

<sup>44</sup> Ebben a jogalkalmazó szerveknek is nagy felelősségük van, a bíróságokra nézve ld. JAKAB: i.m. 93.





***Szabó Eszter Annamária***

*adjunktus*

*Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar*

## **A KULTURÁLIS ÖRÖKSÉG VÉDELME AKTUÁLIS KÉRDÉSEI HAZÁNKBAN**

A kulturális javakkal kapcsolatos jogalkotási folyamatban mérföldkőnek számító 2001-ben elfogadott örökségvédelmi törvény megalkotását követően a jogalkotó folyamatosan bővítette és korszerűsítette a kulturális örökség körébe tartozó javak megóvását, fenntartását és közkinccsé tételét biztosító jogszabályok körét. A járási rendszer felállítása, valamint a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kövtv.) módosítása (2012. november 26.) és az ahhoz kapcsolódó jogszabályok gyökeresen átalakították az építésügyi igazgatással és örökségvédelemmel foglalkozó közigazgatási szervek rendszerét és feladatait egyaránt.

E változások kapcsán vizsgálni kell, hogy a kulturális örökségvédelem igazgatása mennyiben tartozik a kulturális igazgatás körébe, hiszen a műemlékek, valamint a régészeti örökség ingatlan elemeinek tekintetében átnyúlik a szabályozás az építésügyi igazgatás kereteibe. Jelen írás a kulturális örökség fogalmába tartozó, ingatlan elemek – nagyrészt műemlékek – védelmét érintő változásokat kívánja bemutatni, értékelni, kiindulva az Alaptörvény kulturális örökségvédelemre vonatkozó szabályainak ismertetéséből. A két szakigazgatási terület (kulturális igazgatás és építésügyi igazgatás) határán fekvő műemlékvédelemre vonatkozó változásokat a magyarországi intézményes örökségvédelem kialakulásának főbb pontjaival összevetve mutatom be.

### **1. A kulturális örökség védelmének Alaptörvényben foglalt háttere**

A kulturális életre vonatkozó jogi szabályozás kiindulópontját a Magyar Köztársaság Alkotmánya jelentette, amelynek 70/F. §-a a művelődéshez való jogot, míg a 70/G. §-a a tudományos és művészeti élet szabadságát deklarálta. Jelenleg az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „[a] természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a

honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”.

A kulturális örökségvédelem kérdése nem azonosítható sem az oktatáshoz, sem a közművelődéshez való alkotmányos joggal, bár kétségtelenül mindkettővel kapcsolatban áll. A kulturális örökségvédelem szabályozásával kapcsolatban felvethető a kérdés, hogy e tárgykör esetén szükséges-e a törvényi szintű szabályozás. Korábban ugyanis az Alkotmány az oktatáshoz és a művelődéshez való jogot az alapjogok körében szabályozta és rögzítette, hogy „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”.<sup>1</sup> Ebből következett, hogy az oktatás és a közművelődés, valamint az ezekkel rokon szabályozási területek – mint amilyen a kulturális örökség joga is – kérdését törvényben kellett szabályozni.

Álláspontom szerint az Alaptörvény P) cikkében megfogalmazott, mindenkire kiterjedő kötelezettség, a kulturális élet szerteágazó, komplex jellege, valamint a kulturális örökségvédelem területének speciális sajátosságai, a védelem tárgyát képező javak kiemelkedő jelentősége, pótolhatatlansága indokoltta teszi az örökségvédelemmel kapcsolatos legfontosabb kérdések törvényi szintű szabályozását. A magas szintű jogi szabályozást indokolja az is, hogy 2001-től, az integrált örökségvédelem kialakításától kezdve, jelent meg a kódex-jellegű szabályozás a Kövtv. hatályba lépésével. A törvény három – egyenként is terjedelmes – részterületnek, a műemlékek védelmének, a régészeti örökség védelmének, valamint az ingó kulturális javak védelmének alapvető rendelkezéseit egyaránt tartalmazza.<sup>2</sup>

A tágabb értelemben vett kulturális jogok, és az ennek részterületét képező kulturális örökségvédelem jogi szabályozása az Alaptörvényből (alkotmányból) nyerik létalapjukat. Az 1949. évi XX. törvény az alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló XII. fejezetben rögzítette a kulturális joghoz kapcsolódó rendelkezéseket: a 70/F. § kimondta, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot. Az Alaptörvény X. cikke és XI. cikke rendelkezik a „tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságáról”, valamint a „művelődéshez való jogról”. Szóhasználatában nem a „kultúrához való jog”, vagy a „kulturális jog” kifejezés szerepel hanem, a „művelődéshez való jog.” Tartalmi szempontból

<sup>1</sup> Alkotmány 8. § (2) bekezdése.

<sup>2</sup> Paulovics Anita álláspontja szerint is „a műemlékekre vonatkozó jogi szabályozást korszerűen, hatékony garanciákat teremtve, törvényi szinten kellett szabályozni.” PAULOVICS Anita: *A kulturális javak védelme a nemzetközi összehasonlítás tükrében*. Miskolc, Bíbor, 2003. 30.

azonban a két fogalom között nincs lényeges különbség. E rendelkezés az állam feladatává teszi a művelődéshez való jog biztosítását. Keretjelleggel rendelkezik arról is, hogy az államnak ezt a jogot milyen módon kell biztosítania.<sup>3</sup>

Szamel Lajos álláspontja szerint<sup>4</sup> „[a] művelődéshez való jog ugyanis az államot tevőleges magatartásra kötelezi, míg a tanszabadság csak arra, hogy korlátozásokkal ne gátolja az állampolgárokat a művelődés iránti igényük kielégítésében.” Szamel szerint a „a művelődési jog, a tudomány szabadsága és a tanszabadság hármasa az alkotmányokban többféle megközelítésben szabályozható, (...) a tanszabadság vagy legalábbis annak némely lényeges eleme benne foglaltatik a művelődéshez, illetve a tanuláshoz és művelődéshez való jogban, valamint a tudomány szabadságában”.

A művelődéshez való alkotmányos jog területén „az állam legkorábban az oktatással kapcsolatban kötelezte el magát a szolgáltatásokra. Szerepe azonban mára egyre növekszik a művelődés olyan területein is, amelyek nem sorolhatók az oktatáshoz való jog fogalma alá.”<sup>5</sup> Ide tartozik – többek között – a kulturális örökség megóvása és fenntartása az utókor számára, az ingó kulturális javak védelme és megismerésének biztosítása. Ahhoz, hogy az állam a művelődéshez való jog biztosításával kapcsolatos alkotmányos feladatainak eleget tegyen, egyrészt meg kell teremtenie az ehhez szükséges, korszerű jogszabályi háttérrel és jogintézményeket, másrészt a jogszabályok alapján létre kell hoznia, és fenn kell tartania a feladatokat ellátásához szükséges szervezeti rendszert.

Az Alkotmánybíróság a művelődéshez való alkotmányos alapjog jogi természetét elemező határozatában<sup>6</sup> a következőt fogalmazta meg: „az állam feladata, hogy egyensúlyt teremtsen a társadalom tagjainak alapvető jogon alapuló igényei és az ezek megvalósításához rendelkezésre álló anyagi eszközök között.” A művelődéshez való jog egyfajta államcélként fogható fel, amelynek keretében az államnak biztosítania kell a szükséges jogintézményeket. Az államcélok ugyanakkor nem azonosíthatók az alapjogokkal. A klasszikus szabadságjogok célja ugyanis éppen az állam korlátozása, azaz passzív magatartást követelnek meg az államtól. Az

<sup>3</sup> Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése szerint: „Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”

<sup>4</sup> SZAMEL Lajos: *Az állampolgári szabadságjogok*. Budapest, MTA ÁKP, 1987. 115-122.

<sup>5</sup> SÁRI János: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris, 2005. 271.

<sup>6</sup> 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 585-586.

államcélok ugyanakkor olyan célok, „amelyek megvalósítására az állam minden szerve köteles törekedni.”<sup>7</sup> Az államcélok alkotmányos rögzítésével kapcsolatban fontosnak tartom kiemelni Bragyova András álláspontját, miszerint „az államcélok alkotmányos rögzítésének tisztán jogi jelentősége mindenképpen kérdéses. Az állam kötelezése arra, hogy törekedjék például a teljes foglalkoztatottságra, nem jelenti azt, hogy az állam az eredmény – a teljes foglalkoztatottság – elérésére kötelezett.”<sup>8</sup> Ez a művelődéshez való jog államcélként való felfogására is igaz, akkor is, ha az Alkotmány „jogról” és „állami feladatról” beszél, és a művelődéshez való jogot – a tudományos és a művészeti élet szabadságával együtt – az alapvető jogokról szóló fejezetben szabályozza.

## **2. Visszatekintés az intézményes magyarországi kulturális örökségvédelem kialakulására**

A kulturális igazgatás fogalmához hasonlóan a kulturális örökség is gyűjtőfogalom. A Kövtv. megalkotásával úgynevezett integrált örökségvédelem jött létre hazánkban. Ez azt jelenti, hogy a kulturális örökség fogalom valójában három ágazatot, fogalmi kört foglal magába: nevezetesen a műemlékek, a régészeti örökség, valamint a kulturális javak elemeit.

A kulturális örökség – mint fentebb láthatjuk – meglehetősen tág kategória, különböző jellegű ingó és ingatlan javakat foglal magába, így fogalma nehezen határozható meg. Olyan ingó és ingatlan javak összességét jelenti, amelyek nem elsősorban használati értékük, vagy gazdasági hasznosságok miatt kiemelkedő jelentőségűek, hanem sokkal inkább egyediségük, eredetiségük, pótolhatatlanságuk, és többségében művészeti értékük miatt. Ebből a fogalomból az is következik, hogy a kulturális örökség tárgya többnyire valamilyen műalkotás.

Hazánkban az 1840-es években kezdtek kibontakozni azok a mozgalmak, amelyek a műemlékek védelmére is kiterjesztették tevékenységüket. A legkiemelkedőbb ezek közül a Magyar Orvosok és Természetvizsgálók Társasága (a továbbiakban: MOTT) volt, amely vándorgyűlések keretein belül tevékenykedett,<sup>9</sup> és alapvetően a természettudományi ismeretek terjesztése volt a célja. 1846-ban, a kassai és

<sup>7</sup> BRAGYOVA András: *Az új Alkotmány egy koncepciója*. Budapest, KJK-MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1995. 43.

<sup>8</sup> BRAGYOVA: i.m. 43.

<sup>9</sup> Ld. erről részletesebben: SZABÓ József: Pillantás a magyar orvosok és természetvizsgálók vándorgyűléseinek múltjába és jövőjébe. *Természettudományi Közöny*, 1890. 538-543.

eperjesi gyűlésén merült fel először az építészettörténeti emlékek védelmének szükségessége, ezt követően, 1847-ben a MOTT elkészítette a Magyar Tudományos Akadémia számára azt az előterjesztést, amely a hazánkban fellelhető műemlékek összeírását célozta. Az MTA Történettudományi Osztálya sürgősséggel tárgyalta meg a kezdeményezést és határozatot hozott, amelyben minden állampolgárt felkértek arra, hogy a 18. századot megelőzően készült emlékeket jelentsék be, valamint felszólították a tulajdonosokat, hogy tartsák fenn és óvják a saját emlékeiket. A határozat „sikerességén” felbuzdulva rendeletek, valamint törvény megalkotását kezdeményezték az Országgyűlésben. Ezt a kezdeményezési lendületet megszakították az 1848-ban bekövetkezett események.

1853-ban kezdte meg működését az a császári és királyi központi bizottság (Central – Commission zur Erforschung und Erhaltung der Baudenkmale; a továbbiakban CCEEB), amely az építészeti emlékek felkutatásával, és fenntartásával foglalkozó első állami szerv volt hazánkban. A bizottság a császárság központi kormányzerveként jött létre, és illetékességi területe kiterjedt Magyarországra is egészen 1860-ig. Az irányítást az ipari-, kereskedelmi-, és középítésügyi minisztérium látta el a szerv fölött, így azt mondhatjuk, hogy a műemlékvédelem a középítésügy sajátos ágazatának minősült.<sup>10</sup> A CCEEB tevékenysége kizárólag az építészeti emlékek védelmére korlátozódott<sup>11</sup> és e feladatot inkább műszaki végzettségűek, nem pedig történeti, művészeti ismeretekkel rendelkező szakemberek látták el.<sup>12</sup> Kettős feladatot látott el: egyrészt statisztikát készített, amely tartalmazta a fellelhető műemlékek listáját, osztályozva az emlékeket történeti és művészeti értékük szerint. E kutatás mellett a másik kiemelkedő feladat az emlékek fenntartása volt. Mivel a CCEEB illetékessége hatalmas földrajzi területre terjedt ki, így szükséges volt olyan szakemberek közreműködése, akik egy számukra kijelölt földrajzi területen látták el értékvédő feladataikat. Őket nevezték konzervátorok-

<sup>10</sup> A létrehozás során megkötés volt, hogy a bizottságnak minél olcsóbban kell működnie, így csak a már működő állami hivatalok személyzetét lehetett ezzel a feladattal megbízni, és az emlékek fenntartására sem lehetett önálló pénzeszközöket bocsátani.

<sup>11</sup> A bizottság hatásköre csak azokra az építményekre terjedt ki, amelyek időtálló művészeti vagy történeti értékkel bírtak.

<sup>12</sup> D. MEZEY Alice – SZENTESI Edit: Az állami műemlékvédelem kezdetei Magyarországon. A Central – Commission zur Erforschung und Erhaltung der Baudenkmale magyarországi működése (1853-1860). In: BARDOLY István – HARIS Andrea: *A magyar műemlékvédelem korszakai*. Budapest, Országos Műemlékvédelmi Hivatal, 1996. 47.

nak, akik mint a bizottság „helyi szervei”, kinyújtott kezei tevékenykedtek, bár hatósági jogkörrel nem rendelkeztek.<sup>13</sup>

A Magyarországi Műemlékek Ideiglenes Bizottságát (továbbiakban: ideiglenes bizottság) létrehozó miniszteri utasítás (1872. április 4-én) feladatként határozta meg a műemlékek lajstromozását, számbavételét, osztályozását és fenntartását. A feladatkör jellegéből következik, hogy az ideiglenes bizottság hatásköre csak az épített emlékekre terjedt ki. A törvényi szintű szabályozás létrehozásának előfeltétele volt, hogy elkészüljön egy mindenre kiterjedő műemléki lajstrom. A lajstromozási munkálatok irányítására albizottságot jelöltek ki. Ugyan az ideiglenes bizottságnak nem volt hatósági jogköre, de a helyreállítások terveit a bizottság építési készítették, így tudták befolyásolni a munkálatok helyes alakulását.<sup>14</sup>

Az 1870-es évek elején számos törvényjavaslatot terjesztettek az Országgyűlés elé, amelyek kifejezetten a műemlékek védelmével foglalkoztak, de a harc egy törvényi szintű szabályozás megalkotásáért eredménytelennek bizonyult.<sup>15</sup> 1879-ben készült el az első műemlékek megóvásáról szóló törvényjavaslat, amely két fejezetből és hetvenöt paragrafusból állt.<sup>16</sup> Az első fejezet „a műemlékekről és azok gondozásáról”, a második „a műemlékek biztosítása céljából szükséges kisajátítás s az annál követendő eljárás tárgyában” címet viselte. A törvény 1881. május 24-én szentesítésre, majd 1881. május 28-án kihirdetésre került az Országgyűlés mindkét házában.<sup>17</sup> Az 1881. évi XXXIX. törvény – a maga korában – haladó jellegű szabályozási koncepciót tartalmazott. A jogszabály gyakorlati megvalósítása azonban nem érvényesült kellő eredményességgel, mivel az alapján rendkívül kevés műemléket nyilvánítottak védetté. A műemlékvédelem szervezeti rend-

<sup>13</sup> Magyarországon hét, az önálló igazgatási egységnek számító Erdélyben tizenegy konzervátor működött.

<sup>14</sup> Az 1870-es években indult meg egy nagyszabású helyreállítási mozgalom, amelynek a részeként sor került a visegrádi vár és a Salamon-torony; a vajdahunyadi vár; a budavári Nagyboldogasszony-templom; a kassai, valamint a pécsi székesegyház restaurálására.

<sup>15</sup> 1869-ben Henszlmann Imre terjesztett elő, mint országgyűlési képviselő egy törvényjavaslatot a történeti építmények és műemlékek ügyében, majd 1870-ben felszólalva az Országgyűlésben sürgette a műemlékvédelmi törvény napirendre tűzését.

<sup>16</sup> A Magyarországi Műemlékek Ideiglenes Bizottságán belül 1877-ben létrehoztak egy albizottságot, amelynek a feladata volt a törvényjavaslat elkészítése. A munkában Pulszky Ferenc elnöksége alatt Hegedűs Candid és Henszlmann Imre vettek részt.

<sup>17</sup> A törvényjavaslat megtárgyalására 1879-ben egy tárcaközi bizottságot hívtak össze, ahol a legnagyobb vitát két pont váltotta ki, az egyik az ingó javak védelmének a hiánya, a másik pedig a kisajátítási eljárás egyes kérdései voltak. Az előzőt elvetették azonnal, ugyanis úgy ítélték meg, hogy mivel jelentős magánérdekbe ütközik, ezért érdemes külön jogszabályban tárgyalni a kérdést.

szerét illetően annyi változás következett be, hogy a törvény véglegesítette az addig ideiglenesen működő bizottságot, és létrehozta a Műemlékek Országos Bizottságát (a továbbiakban: MOB). A szervezet tagjai voltak: az elnök, az előadó, a titkár, az építész valamint több állandó és úgynevezett levelező tagok, akiket a miniszter nevezett ki. Közigazgatási intézkedések esetén a közigazgatási bizottságok segítették munkáját. Jogállását tekintve a MOB az Országgyűlés által létrehozott szaktestületnek minősült, amely az 1881. évi XXXIX. törvény végrehajtását segítette elő azáltal, hogy a Vallás- és Közoktatási Minisztérium javaslattevő, tanácsadó szerveként funkcionált. Hatásköre kiterjedt minden olyan emlékre, amely a törvény hatálya alá és ennek következtében a miniszter felügyelete alá tartozott. A MOB feladatai két nagy körre terjedtek ki: egyrészt az emlékek nyilvántartására, lajstromozására, másrészt a felújítási, helyreállítási munkálatok terveinek és kivitelezésének felügyeletére. A másik feladatkörét a műemlékek fenntartásával és helyreállításával kapcsolatban látta el. Ha nem jött volna létre ez a szervezet, akkor a potenciális műemlékeket ugyanúgy újjá-és át lehetett volna építeni, mint azelőtt; az intézményrendszer létrehozása volt a kulcsa a műemlékek fennmaradásának. Ehhez társul annak a tudományos bázisnak a jelentősége, amelyet a MOB hozott létre (irattár, tervtár, fotótár, szakkönyvtár).

1949-ben a műemlékvédelem területén új jogszabály született, az 1949. évi 13. törvényerejű rendeletet, amely a múzeumokról és a műemlékekről rendelkezett.<sup>18</sup> Ez a jogszabály a műemlékek vonatkozásában az 1881. évi törvény korszerűsített és bővített változata volt, amely egyrészt kiterjesztette a műemlékek védelme érdekében elrendelhető munkák körét, másrészt védelemben részesítette a műemlék környezetét is. Az 1949. évi jogszabály szervezeti téren előrelépést hozott, amennyiben a korábban szerény intézményi keretekkel rendelkező Műemlékek Országos Bizottsága helyére Múzeumok és Műemlékek Országos Központja néven országos szakhivatalt hozott létre – többek között – a műemlékvédelem hatósági feladatainak ellátására.

Az 1950-es években A Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium irányító szerepét először a Népművelési Minisztérium Múzeumi Főosztálya, 1953-tól az Építészeti Tanács, majd az Országos Építésügyi Hivatal, végül 1956-ban az Építésügyi Minisztérium vette át. Így hosszú időre összekapcsolódott a műemlékvédelem ügye az építésügyi igazgatással. 1954-től az Építésügyi Minisztériumon belül a Műemléki Csoport és a Várgondnokság látta el a műemlékvédelmi feladatokat. A Művelődés-

---

<sup>18</sup> 1949-ben a Műemlékek Országos Bizottságát és a Közgyűjtemények Országos Főfelügyelőségét egyetlen központi hatóság, a Múzeumok és Műemlékek Országos Központja váltotta fel, amely a műemléki és múzeumi ügyekben elsőfokú hatóságként működött.

ügyi Minisztériumnak mindössze annyi hatásköre maradt, hogy a védetté nyilvánítás és a védelem fenntartása ügyeiben egyetértési jogot gyakorolhatott.

1957-ben az Építésügyi és Városfejlesztési Miniszter 52/1957. és 63/1957. számú utasításával egy országos illetékességű műemlékvédelmi szervet hozott létre, az Országos Műemléki Felügyelőséget (a továbbiakban: OMF). Az 1949. évi törvényerejű rendelet műemlékekre vonatkozó részét az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény helyezte hatályon kívül. Az új jogszabály a műemlékvédelmi feladatokat az építésügyi igazgatás keretei között rendezte.

1992-ben nevezték át újra a szervezetet, Országos Műemlékvédelmi Hivatallá (a továbbiakban: OMvH), amely építésügyi hatósági jogkört látott el, nem pedig szakhatósági feladatokat; ezen kívül a hatósági munkáról leválasztották az operatív feladatokat (tervezés, restaurálás, kutatás) ezeket az Állami Műemlékhelyreállítási és Restaurálási Központ végezte. Az ingó kulturális javak, valamint régészeti leletek védelmének igazgatására 1998-ban hoztak létre Kulturális Örökség Igazgatósága (a továbbiakban: KÖI) néven új szervezetet.

A Kövtv. és annak végrajtására megalkotott jogszabályok gyökeresen átalakították az örökségvédelemmel foglalkozó közigazgatási szervek rendszerét és feladatait egyaránt. Az OMvH és KÖI egyesítésével kezdte meg működését a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal 2001-ben; az anyagi jogszabályban megvalósított integráció a szervezetrendszerben is végbe ment, a kulturális örökség mindhárom részterületéhez (műemlékek, régészeti örökség, ingó kulturális javak) kapcsolódó igazgatási feladatok e központi szerv feladat- és hatáskörébe kerültek.

### **3. A műemlékvédelem helyzete a hatályos közigazgatási jogban**

Mint már említettem a jogalkotó 2012. november 26-án fogadta el a Kövtv.-t érintő módosításokat, amelyeket végrehajtási rendeletek sora követett.

A Kövtv. a módosítást követően is külön fejezetben tárgyalja a műemlékvédelemre vonatkozó szabályanyagot. Az értelmező rendelkezések között továbbra is különbséget tesz a műemlék és a műemléki érték fogalma között. A kettő közül a műemléki érték minősíthető a tágabb kategóriának, amelyen belül helyezhető el a műemlék fogalma. A műemlék olyan műemléki érték, amelyet a Kövtv. alapján jogszabállyal védetté nyilvánítottak.<sup>19</sup> Műemlékké tehát kizárólag az a műemléki

---

<sup>19</sup> Kövtv. 7. § 8. 10. pont



érték válhat, amelyet védetté minősítettek, a műemléki értékek esetén ugyanakkor nincs szükség védetté nyilvánításra.<sup>20</sup>

### **3.1. A műemlékek védetté nyilvánítása**

A védetté nyilvánítás a műemlékvédelem általános feladata, amely nem hatósági jellegű. Ha általánosságban vizsgáljuk a műemlékvédelmet, akkor azt mondhatjuk, hogy két nagy feladatkörből tevődik össze: a műemléki értékek megállapításából, és a műemléki érték fennmaradásának biztosításából. A védetté nyilvánítás a műemléki érték megállapítását célzó szakmai feladatsor utolsó fázisa, amelyben a tudományos kutatás és összehasonlító értékelés alapján eldől, hogy a szóban forgó műemléki érték országos jelentőséggel bír-e, és ezért védetté nyilvánítása indokolt. Így a jogintézmény szabályozásának helye a műemlékvédelem általános, nem pedig hatósági feladatai között van, mivel utóbbi a védett értékek fennmaradásának biztosítását hivatott ellátni.

A műemlékek védetté nyilvánításának szabályait a régészeti lelőhely és a műemléki érték védetté nyilvánításáról, és a régészeti feltárás részletes szabályairól szóló 80/2012. (XII. 28.) BM rendelet [a továbbiakban: BM rendelet] tartalmazza. A műemléki érték védetté nyilvánítási eljárása indulhat kérelme, vagy hivatalból a Budapest Főváros Kormányhivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalának önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységénél (a továbbiakban: örökségvédelmi iroda). Az eljárás előkészítésére az értékvédelemért felelős miniszter is adhat utasítást az örökségvédelmi irodának. Mind a kérelme, mind a hivatalból indított védettségi előkészítésekről az örökségvédelmi iroda havonta tájékoztatást készít a miniszternek. Egyszerűsített az eljárás, ha a műemlékké nyilvánításra vonatkozó kezdeményezés nyilvánvalóan nem műemléki értékre vonatkozik, ilyenkor ugyanis a miniszter megtagadja a védetté nyilvánítást, így védetté nyilvánítási dokumentáció készítése nélkül erről értesítik az ügyfelet (kezdeményezőt). Ha az utóbb ismertetetett nyilvánvaló ok nélkül nem tagadható meg a védetté nyilvánítás, az iroda kötelezettsége összeállítani a védetté nyilvánítási dokumentációt.<sup>21</sup>

Az eljárás megindításáról az iroda köteles értesíteni a védelem alá vonni tervezett műemléki jelentőségű területen, műemléki környezetben és a történeti táj területén álló ingatlanok, műemlék ingatlanok tulajdonosait, valamint egyéb érintett szemé-

<sup>20</sup> Ld. erről részletesebben: TORMA András: Kulturális igazgatás In: KILÉNYI Géza: *A Közigazgatási Jog Nagy Kézikönyve*. Budapest, Complex, 2008.

<sup>21</sup> A műemléki érték védetté nyilvánítási dokumentációjának tartalmi elemeiről ld. a BM rendelet 4. § (1) bekezdését.

lyeket és szervezeteket. A védetté nyilvánítási eljárás megindításáról értesített személyek, valamint akiknek az adott ingatlanra vonatkozó jogát a védelem érinti, észrevételt tehetnek, és a dokumentációba betekinhetnek.

A Kövtv. ismeri az úgynevezett ideiglenes védettség intézményét, ennek alapján a műemléki védelemre javasolt ingatlant (területet), illetve a listára vett műemléki értéket a védetté nyilvánítás előkészítésének megindításával egyidejűleg, vagy ha a műemléki értéket megsemmisülés vagy értékeinek eltűnése fenyegeti, soron kívül legfeljebb egyéves időtartamra ideiglenes védelem alá lehet helyezni hatósági határozattal, amelynek fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtása is elrendelhető. Minderről az örökségvédelmi iroda még az értesítések kiküldése előtt kell, hogy egyeztessen az illetékes járási (fővárosi kerületi) hivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatalával (a továbbiakban: járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal).

Ez a típusú védelem indokolt esetben egyszer és legfeljebb további egy évre meghosszabbítható. Az ideiglenes védelem megszűnik a határozatban megjelölt időtartam elteltével, illetve a védetté nyilvánításról szóló rendelet hatálybalépésével. Ha a védetté nyilvánítás nem indokolt, az ideiglenes védettséget meg kell szüntetni. Mindezek alapján megállapítható, hogy az ideiglenes védelem a veszélyhelyzetbe került örökségi elemek megóvásának egyik leghatékonyabb, mással nem helyettesíthető eszköze. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a Kövtv. alapján az ideiglenes védelem fennállása csak a szóban forgó műemléki érték állagának megőrzését, illetve az állagromlás megelőzését szolgáló munkálatok (azaz legfeljebb a legsürgősebb állagvédelmi és szerkezet-helyreállítási munkák) elvégzésére kötelezheti a tulajdonost, az ideiglenes védelem nem teszi lehetővé a hatóság számára a teljes körű helyreállítás kikényszerítését.

A védetté nyilvánítási eljárás utolsó lépéseként az örökségvédelmi iroda felterjeszti a miniszterhez a védetté nyilvánítási dokumentációt, amelynek alapján a miniszter a következő döntéseket hozhatja: 1. rendeletet alkot a védetté nyilvánítás tárgyában; 2. elrendeli a dokumentáció kiegészítését, vagy 3. megtagadja a védetté nyilvánítást.<sup>22</sup>

A műemléki értékek védetté nyilvánítása tehát jogszabályban – rendeletben – történik. Ebből következik, hogy nincs helye e döntés ellen semmilyen jogorvoslatnak. Ez által az ügyfelek valamint más érintett felek alapvető joga, nevezetesen a

---

<sup>22</sup> A védettség megszüntetésének lehetőségét is megfogalmazza a Kövtv. Erre akkor kerülhet sor, ha a védetté nyilvánított műemlék megsemmisült, vagy a műemléki jelentőségű terület, illetve a műemlék a védelem alapját képező értékeit helyreállíthatatlanul elvesztette, illetve a védelem tárgya a műemlék szakmai ismérveinek nem felel meg. A védettség megszüntetésére irányuló eljárás esetén a védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

jogorvoslathoz való joga sérül. A védetté nyilvánító eljárás során az érintettek ugyan észrevételt tehetnek, de az örökségvédelmi iroda előterjesztése ellen sincs önálló jogorvoslatra lehetőség.

### **3.2. A műemlékvédelemben résztvevő közigazgatási szervek rendszere**

A Kövtv. említett módosításának következtében a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (a továbbiakban: KÖH) műemlékvédelemmel kapcsolatos feladatai – a hatósági jogkörök kivételével – a Belügyminisztérium Területrendezési és Építésügyi Helyettes Államtitkárságához kerültek, amelyen belül új Örökségvédelmi Főosztály működik.<sup>23</sup> Felelősségi területe sokrétűsége között összehangolja, felügyeli és szakmailag irányítja, valamint ellenőrzi a műemlékvédelem területén működő hatóságok tevékenységét. Működteti a szakterülettel kapcsolatos szakmai testületeket: az Ásatási Bizottságot és a Műemléki Tanácsadó Testületet, valamint gondoskodik a műemlékek és a műemléki területek védetté nyilvánításáról.

A KÖH helyett 2012. szeptember 21-től Forster Gyula Nemzeti Örökséggazdálkodási és Szolgáltatási Központ [a továbbiakban: Forster-központ] működik a 310/2012. (XI.6.) Korm. rendelet alapján. A Forster-központ kizárólag a kulturális (ingó) javak vonatkozásában lát el hatósági és nem hatósági feladatokat,<sup>24</sup> a kulturális örökség egyéb elemei vonatkozásában végzett vagyongazdálkodási, örökséggazdálkodási és szolgáltatási feladatai sem érintik a régészeti örökség elemeit, valamint a műemlékeket. A KÖH egyes korábbi feladatait<sup>25</sup> a Budapest Főváros Kormányhivatala műemlékvédelmi és régészeti örökségvédelmi szakigazgatási szerveként működő, országos illetékességű kulturális örökségvédelmi iroda látja el.

A régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet [a továbbiakban Korm. rendelet] tartalmazza a hatósági jogkörök telepítését. A járási rendszer kialakításának mentén az első fokú hatósági feladatokat a járási hivatal szakigazgatási szerveként működő építésügyi és örökségvédelmi hivatalok látják el.<sup>26</sup> A másodfokú műemlékvédelmi hatósági feladatokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerve

<sup>23</sup> Az egyéb kulturális javakkal és emlékhelyekkel (kivéve a műemlékeket és a régészeti örökséget) kapcsolatos feladatok az Emberi Erőforrások Minisztériumához kerültek.

<sup>24</sup> Ezeket továbbra is a Műtárgyfelügyeleti Iroda látja el, amely már a KÖH szervezetén belül is működött.

<sup>25</sup> Például a már korábban elemzett védettségi eljárás előkészítését.

<sup>26</sup> Megyéenként egy-egy ilyen hivatalt hoztak létre, a fővárosban kettőt.

(kulturális örökségvédelmi iroda) látja el.<sup>27</sup> A Korm. rendelet alapján az említett örökségvédelmi hatóságok eljárhatnak egyrészt örökségvédelmi engedélyező hatóságként, másrészt szakhatóságként. Az örökségvédelmi engedélyezési eljárása során a Korm. rendelet 3. számú mellékletében meghatározott szempontok alapján vizsgálja a hatóság, hogy a tervezett tevékenység megfelel-e a Kövtv.-ben és a Korm. rendeletben meghatározott követelményeknek.<sup>28</sup>

Szakhatósági hatáskörében eljárva az örökségvédelmi hatóság a műemléket, műemléki területet vagy világörökségi területet érintő ügyekben szintén a Korm. rendelet 3. számú mellékletében meghatározott szempontok alapján vizsgálja, hogy a tervezett tevékenység megfelel-e a Kövtv.-ben és a Korm. rendeletben előírt követelményeknek. Világörökségi területet érintő szakhatósági eljárásában a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatalnak ki kell kérnie a Forster-központ véleményét is. Kiemelten kezeli a Korm. rendelet a műemlék ingatlant érintő telekalakítási eljárás során történő szakhatósági közreműködést, ekkor ugyanis a hatóságnak törekednie kell a történeti településszerkezet sajátosságainak megőrzésére, a korábban történetileg összetartozó vagy részben védett ingatlanrészek újraegyesítésére.

A településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet alapján műemléki épületen végzett építési, vagy örökségvédelmi engedélyhez kötött tevékenység dokumentációjának véleményezése a központi vagy a területi tervtanács feladata.

A központi építészeti-műszaki tervtanács tevékenységét az egész ország területére kiterjedően látja el, feladata, hogy az I. és II. bírság kategóriába tartozó műemlékeket érintő építési tevékenységeket, valamint az örökségvédelmi dokumentációt véleményezze. A területi építészeti-műszaki tervtanács működési területe megegyezik a területi főépítész illetékességi területével. E szerv feladata, hogy a III. bírság kategóriába tartozó műemléki épületen végzett építési tevékenység végzéséhez szükséges építészeti-műszaki dokumentációt, valamint az örökségvédelmi dokumentációt véleményezze.

A műemlékek fent említett kategorizálása az örökségvédelmi bírságról szóló 191/2001. (X. 18.) Korm. rendelet alapján történik. E szerint a kulturális örökség fogalmkörébe tartozó elemek az örökségvédelmi bírság megállapításának szempontjából I., II., III. és IV. kategóriába tartoznak. A kategóriába sorolás szempont-

<sup>27</sup> A régészeti örökséggel kapcsolatban e másodfokú hatósági jogkör a Fővárosi Kormányhivatal Építésügyi és örökségvédelmi Hivatalához került, amely szerv országos illetékességgel látja el e feladatát.

<sup>28</sup> Az engedélyhez kötött tevékenységek listáját a Korm. rendelet 3. § (4) bekezdés a)-s) pontjai tartalmazzák.

jai: a kulturális örökséghez tartozó elemek kora, ritkasága, az érintett társadalmi (etnikai, kulturális, vallási stb.) közösségen belüli jelentősége. E kategóriába sorolást műemlékek esetén a védettségre vonatkozó miniszteri rendelet tartalmazza.

### **Záró gondolatok**

Jelen írás célja, hogy vázolja a kulturális örökségvédelem szabályozását érintő, az utóbbi egy évben végbement, változások ismertetését. Véggkövetkeztetésként arra kerestem a választ: a hatályos közigazgatási joganyagon belül hol helyezhető el a kulturális örökségvédelem jogi szabályozása. Mint ahogyan az intézményes védelem kialakulásának ismertetéséből is kitűnik a szabályozás az évtizedek alatt „megjárta” az építésügyi igazgatás, a környezetvédelem, valamint a kulturális igazgatás területét is. A 2001-ben létrejött integrált örökségvédelem létrehozása sem állította meg a „téma vándorlását”, hiszen a jogalkalmazó ma sem tekinthet el az építésügyi, múzeumi, környezetvédelmi, levéltári törvények és azok végrehajtási rendeletei ismeretétől, ha komplexen kívánja áttekinteni a területet. A Kövtv.-vel létrejött tehát a három részterületet átfogó anyagi (keret)jogszabály, amelynek részleteit ma is más szakigazgatási területekhez tartozó anyagi és eljárási szabályokban találjuk, nem is beszélve a feladat- és hatáskör telepítéséről, amely megosztott a kulturális igazgatásban résztvevő és egyéb szakigazgatási területen (építésügyi igazgatás) tevékenykedő közigazgatási szervek között.



***Turkovics István***

*tanársegéd*

*Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar*

## **A VÉGREHAJTÁS, MINT PREVENCIÓ?!**

*„Minden törvény annyit ér amennyit betartanak belőle.”*

*(Ókori kínai bölcsesség)*

A modern társadalmi együttélés feltételezi olyan normák létét, amelyek a társadalom tagjai számára meghatározzák a különböző élethelyzetekben követendő magatartásformákat. A társadalmak fejlődésével ezen normák egyre inkább a jogszabályokban öltönek testet. A jogszabályokkal szemben alapvető követelmény, hogy maradéktalanul betöltsék a nekik szánt szerepet, hiszen ha arra részben vagy egészben alkalmatlanok, maga a rendezett társadalmi együttélés kerülhet veszélybe. Ennek érdekében a jogszabályok megalkotásakor a jogalkotónak több szempontot is figyelembe kell vennie. Az egyik ilyen szempont többek között, hogy a jogszabályok világos, egyértelmű fogalmakat tartalmazzanak, hiszen a címzettktől csak ilyen feltételek mellett várható el jogkövető magatartás tanúsítása. Ha ugyanis ezen feltétel nem teljesül, könnyen előfordulhat, hogy egy vitatható jogértelmezés következményeként valaki neki fel nem róható módon jogellenesen cselekszik. A jogalkotónak azonban reálisan számolnia kell azzal is, hogy az önkéntes jogkövetés nem minden esetben valósul meg.<sup>1</sup> Az ember szubjektumából adódik, hogy feltétel nélkül nem mindig hajlandó követni a számára előírt szabályokat, különösképpen, ha azok valamilyen kötelezettséget tartalmaznak. Fokozza a jogkövető magatartás elmaradásának veszélyét, hogy a társadalmi lét a társadalom tagjától kompromisszumok tömegét követeli meg, hiszen ki fizetne adót, vagy ki venné figyelembe egy építkezés kapcsán a szomszéd és a köz érdekeit, ha az nem lenne muszáj. Könnyen eljuthat az egyén arra a pontra, amikor a tőle elvárt kompromisszumra minden körülmények között már nem feltétlenül hajlandó. En-

---

<sup>1</sup> LUX Anita – PAULOVIĆ Anita: Jogerő és végrehajtás az államigazgatási eljárásban. *Sectio Juridica et Politica*, Tomus XX/2. Miskolc, University Press, 2002. 423.

nek korrigálása érdekében hamar világossá vált, hogy a jogszabályokba szükséges olyan preventív eszközöket beépíteni, amelyek a jogkövető magatartás tanúsítására ösztönzik a címzetteket. Ennek talán legáltalánosabb eszköze a büntető jogi szabályok megalkotásában jelölhető meg. A büntető jog szabályai azonban „ultima ratio” jellegűek, ráadásul indokolatlanság okán – ha a cselekmény súlya nem indokolja – nem minden esetben lehetséges az alkalmazásuk. Ha valaki a földjén, kertjében nem vágja rendszeresen a fűvet, és ennek eredményeként parlagfű szennyeződés tapasztalható, cselekedetét, helyesebben annak hiányát még nem indokolt a büntető jog eszközeivel szankcionálni. Szerencsére elmondható, hogy a jogellenes magatartások többsége nem igényli a büntetőjogba tartozó jogkövetkezmény alkalmazását, azonban ez sajátos feladatot ró a jogalkotóra. Szükséges ugyanis minden jogterületen olyan preventív eszközöket meghatározni, amelyek a jogági sajátosságok figyelembevételével mellett is alkalmasak az önkéntes jogkövetés elősegítésére. Ezek a különböző jogágak sajátos rendeltetésük okán más és más szerepet kell, hogy betöltsenek. Ebből adódóan a különböző jogágak esetében a prevenció igény más alapokon jelenik meg, más és más igények szülik a jogkövető magatartásra való rászorítást.<sup>2</sup> A polgári jog esetében a preventív jelleg elsősorban a károsultak védelmét kell, hogy megvalósítsa. A büntető jog területén a prevencióban a társadalom tagjainak, és a társadalom rendjének védelme kell, hogy megjelenjen a bűncselekményekkel és a bűnelkövetőkkel szemben. A közigazgatási jog az állam végrehajtó hatalmának zavartalan gyakorlását, végső soron a jogszabályok betartatását kell, hogy elősegítse. Mint látható a prevenció igénye bár más és más alapokon, de minden jogágban megjelenik.

<sup>2</sup> 60/2009. (V. 28.) AB határozat – „A 3/1998. (II. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „[a] jogalkotó kellően megfontolt indokok alapján, a közlekedés minden résztvevőjének az élete és a biztonsága érdekében határozza meg azokat a szabályokat, amelyek a közlekedésben részt vevő valamennyi személyre vonatkoznak. A jogalkotó a közlekedés rendjét szabályozó előírások betartását különböző – igazgatási, szabálysértési, büntető – szankciók kilátásba helyezésével is elősegíteni kívánja” (ABH 1998, 61, 65-66.).

Annak vizsgálata során, hogy a jogalkotó a jogintézményt a rendeltetésétől eltérő célra használta-e fel, annak funkciójából kell kiindulni. A polgári jogi, a büntetőjogi és a közigazgatási jogi védelem egymáshoz való viszonya tekintetében megállapítható, hogy a polgári jogi veszélyes üzemi felelősség célja elsősorban a konkrét károsultak jogvédelme. A büntetőjog – speciális és generális preventív funkcióján keresztül – a közösséget védi a társadalomra veszélyes bűncselekmények elkövetőivel szemben, a közigazgatási jog funkciója pedig elsősorban a jog érvényesülésének biztosítása, ezen keresztül a prevenció. Míg a polgári és a büntető felelősség utólag, a következményre reagál, a közigazgatási jog célja jelen esetben a súlyosabb eredmények – élet elvesztése, testi épség sérülése, vagyoni károsodás – megelőzése.”



Ezen a gondolatsoron tovább haladva, jelen tanulmányban annak igazolására vállalkozom, hogy a végrehajtás a közigazgatási jogban megtalálható preventív eszközök sorába tartozik. A magyar nyelv sajátosságából ered, hogy egy kifejezést gyakran több értelemben is használunk. Igaz ez a magyar jogi szaknyelvre is, ezért szükséges annak meghatározása, hogy ezen esetben mit értek végrehajtás alatt. A végrehajtás fogalma a hazai jogban igen széles kontextusban használatos. Egészen más értelemben használjuk, amikor a közigazgatás által megvalósított végrehajtórendelkező tevékenységre gondolunk. Ekkor a jogszabályok végrehajtásával azonosítjuk a fogalmat, ebben az értelemben a jogirodalom mellett a bíróságok is alkalmazzák például egy cselekmény, tevékenység minősítésekor. Egészen más értelemben használjuk a végrehajtás fogalmát, amikor valamilyen kötelezettség elmulasztásának kikényszerítéséről beszélünk. Azt, hogy ez mennyire nem egyértelmű fogalom, jól tükrözi, hogy gyakran a jogi szakszótárak sem tartalmazzák, annak ellenére, hogy több hozzá kapcsolódó jogi fogalom egyértelmű meghatározásra kerül.<sup>3</sup> A jogszabályok is többféle értelemben használják a végrehajtás fogalmát, amelyről Kovács András írt kielégítő részletességgel.<sup>4</sup> A közigazgatás preventív eszközei között a továbbiakban a végrehajtási eljárásra, illetőleg annak szabályaira utalva használok a végrehajtás kifejezést. A végrehajtási eljárás alatt Kovács András megfogalmazása szerinti eljárásokat értem, amely szerint „A végrehajtási eljárás az állami kényszer azon fajtája, amely valamely közhatalmi aktus (bírói ítélet, hatósági határozat), vagy más a törvény erejénél fogva azzal azonosnak minősülő jogügylet (aktus) konkrét kikényszerítését szolgálja.”<sup>5</sup>

Annak eldöntése, hogy egy adott jogterületen milyen eszközök lesznek hivatottak a jogkövető magatartást elősegíteni, mindig a célszerűség, és az adott terület jellemzői határozzák meg. Nyilvánvaló, a magánjogi jogviszonyokba a jogalkotó lehetőség szerint csak olyan mértékben teszi lehetővé a beavatkozást, amely feltétlenül szükséges. Ezzel szemben a közjog területén ez a beavatkozás mélyebben indokolt.<sup>6</sup> A közigazgatási jog területén is ennek megfelelően a prevenciót egy sajátos eszközrendszer hivatott biztosítani. Mielőtt azonban ezen eszközök bemu-

<sup>3</sup> BÍRÓ Endre: *Jogi szakszótár*. Budapest-Pécs, Dialog Kampus, 2006. 520-522. A szerző a végrehajtás elévülésétől, a végrehajtó szervig több fogalmat is tisztáz, de magát a végrehajtást nem.

<sup>4</sup> KOVÁCS András: A közigazgatási jogerő és a végrehajthatóság, *Jogtudományi Közlöny*, 2008. 437-440.

<sup>5</sup> KOVÁCS: i.m. 3. 438.

<sup>6</sup> Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elhatárolásáról ld.: VARGA ZS. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, 2012. 15.

tatásába kezdenék, indokolt annak meghatározása, hogy mit érhetünk, preventív eszközök alatt.<sup>7</sup> A magam részéről a fogalom pontos meghatározását azért tartom kiemelten fontosnak, hiszen ennek alapján lehet eldönteni, hogy az ebbe a kategóriába sorolt és tárgyalt jogeszközök milyen alapon tekinthetők idetartozónak. Úgy gondolom, amikor a jog prevenciójáról beszélünk, akkor tágabb értelemben az egész jogrendszert ebbe a körbe sorolandónak tekinthetjük, hiszen magának a jognak van egy preventív hatása, megelőző jellege. Azzal ugyanis, hogy a jogszabályokban meghatározásra kerül egy követendő magatartásforma, a jogalkotó arra törekszik, hogy megelőzze a vitás, a nem kívánatos élethelyzetek kialakulását. Igaz ez a megállapítás mind az anyagi, mind az eljárásjogi jogszabályokra, hiszen addig, amíg az anyagi jogszabályokban egy konkrét magatartásforma, vagy egy élethelyzet kerül megjelölésre valamint annak a jog általi „értékelése”, addig az eljárásjogi szabályokban az adott élethelyzet következményeként bekövetkező állami cselekvés. Ha egy tevékenység a jogszabályok értelmében engedély köteles, ezen kötelezettséget az anyagi jogszabályok tartalmazzák. Azt azonban, hogy az állam valamely szervén keresztül milyen cselekvéseket köteles tanúsítani ezzel kapcsolatban, azt már az eljárási jogszabályok rögzítik. Ha végiggondoljuk, jellemzően az ügyfél arról, hogy az általa végezni kívánt cselekvés engedélyhez kötött, leginkább a hatóságok által nyújtott tájékoztatás alapján szerez tudomást. Véleményem szerint a hatóság az általa nyújtott tájékoztatás útján egy ilyen esetben nyilván nem szándékosan megvalósított jogellenes cselekmény esetleges bekövetkeztét előzi meg, tehát a preventív hatás itt is megjelenik. Másrészt az eljárási szabályok annak megelőzésére is szolgálnak, hogy a hatóságok a feladataikat visszaélészerűen, vagy a társadalom tagjainak hátrányt okozva gyakorolják. Léteznek azonban a jogban olyan eszközök, amelyek rendeltetése az, hogy az esetlegesen, vagy szándékosan tanúsított jogellenes magatartásoktól tartsák vissza a címzetteket. Ebbe a körbe azokat az eszközöket sorolom, amelyekben gyakorlatilag a jog visszatartó ereje testesül meg. Ez egy jóval szűkebb kategória, hiszen olyan eszközökről van szó, amelyekben a jog általános kötelező erején túl, valamilyen kényszer jelenik meg, amely által a címzettek „rábíráhatók” a jogszabályokban foglaltak betartására. Ebből következően ezen eszközök tulajdonképpen az eredményes és hatékony jogalkotás, és jogalkalmazás biztosítékaiként is felfoghatók. Az általam preventívnek tartott eszközöket, illetve azok egy részét vannak, akik a jogérvényesítés eszközei közé

---

<sup>7</sup> BÍRÓ: i.m. 2. 398. A szerző által elfogadott meghatározás szerint a prevenció megelőzést jelent, amely jogi értelemben lehet generális, ilyenek az anyagi büntetőjogi szabályok, és lehet speciális, például az agresszió megakadályozása a nemzetközi jog területén.

sorolják.<sup>8</sup> Ezzel a megállapítással a magam részéről teljes mértékben egyet tudok érteni. A tanulmányban megnevezett eszközöket azért nevezem preventívnek, mert a jogérvényesítés eszközei véleményem szerint tágabb kategóriát takarnak. Álláspontom szerint ugyanis a jogérvényesítés kétirányú, hiszen az a címzettek oldaláról történő jogérvényesítést is magában foglalja a közigazgatási jog területén is. Ezen az alapon a jogorvoslatok vagy egyes ügyféli jogok – az eljárás irataiba való betekintés joga stb. – is ide sorolandók, azoknak azonban a szűkebb értelemben vett preventív jellegük nem meghatározó. Tagadhatatlan, hogy ha a jogérvényesítés alatt csak az állami akaratnak a különböző szervek cselekedetei révén megvalósuló érvényre juttatását értjük, gyakorlatilag a két csoport megegyezik egymással. Ennek oka véleményem szerint abban rejlik, hogy a jogérvényesítés az önkéntes teljesítés elmaradásának következménye, amelynek eszközei a hatékonyság mellett, vagy azzal együtt kell, hogy magukban hordozzák a prevenciót.

A közigazgatási jogban ilyen preventív hatással véleményem szerint alapvetően három jogintézmény rendelkezik. Az ellenőrzés, a szankció, valamint a döntés vagy intézkedés végrehajtása. A három jogintézmény egymással összefügg, egymást erősítő-segítő hatással bír, gyakorlatilag egy láncolatot alkot. Ebben a láncolatban az első láncszem szerepét az ellenőrzés jogintézménye tölti be. Az ellenőrzésről elmondható, hogy leginkább a közigazgatási jogban alkalmazott jogintézmény, hiszen a polgári jog területén nem alkalmazzák, és kimondottan a büntető jog területére sem jellemző. A teljesség kedvéért azért annyit tisztázzunk, hogy ezen megállapítást a jogviszonyok alapján teszem. Ennek értelmében azt találom a közigazgatási jog területébe tartozónak, amikor valamely közigazgatási szerv a végrehajtó rendelkező tevékenységhez kapcsolódóan folytat ellenőrzést. Ezáltal ide sorolom az adó-, vám-területen végzett ellenőrzéseket is függetlenül attól, hogy egyes nézetek szerint a pénzügyi jogba tartozik – már ha létezik ilyen jogág – vagy a munkaügyi, munkavédelmi ellenőrzéseket is, amelyeket a munkajoghoz tartozónak tekintik.

Az ellenőrzés preventív jellege annak elsődleges céljából vezethető le, amely értelmében arra szolgál, hogy a jogellenes cselekmények lehetőség szerint ne maradjanak rejtve. Ha a szándékos jogellenes magatartások tanúsításának indokait vizsgáljuk, biztos vagyok benne, hogy elsőként jelölhető meg, az abban való remény, hogy a cselekmény nem jut a hatóságok tudomására. Ha az ellenőrzés tehát jól működik, és csekély realitása van annak, hogy egy jogellenes cselekmény ne

---

<sup>8</sup> NAGY Marianna: Meddig növelhető a közigazgatási jogérvényesítés hatékonysága a szankcionálás szigorításával? *Iustum, Aequum, Salutare*, 2012.

jusson a hatóságok tudomására a preventív jelleg már megvalósul. Persze kérdés, hogy általában mikor működik jól az ellenőrzés? A jogirodalomban az ellenőrzés tárgykörében megjelent tanulmányok jellemzően a pénzügyi ellenőrzésre fókuszálnak. A magam részéről úgy gondolom, hogy általánosságban az ellenőrzés kapcsán, függetlenül attól, hogy a közigazgatás mely területéhez tartozik, ugyanaz a megállapítás tehető, amely szerint, jelző, valamint fékfunkciót kell, hogy megvalósítsion.<sup>9</sup> Véleményem szerint az ellenőrzés hatékonyan akkor valósul meg, ha három alapvető követelményt kielégít. Az egyik ilyen követelmény az ellenőrzés garantáltságában jelölhető meg. A garantáltság alatt azt értem, hogy a potenciálisan ellenőrizhető személy reálisan számolhat azzal, hogy előbb vagy utóbb, biztosan ellenőrzés alá kerül. A garantáltság jelentőségét álláspontom szerint nem lehet eléggé hangsúlyozni, ezt illusztrálnám a következő példával. Az élelmiszerpiacokon folytatott kereskedelembe – talán a kilencvenes évektől – bevezetésre került az őstermelő kategóriája. A szabályozás indoka az volt, hogy azok a „falusi” emberek, akik a háztáji termékeiket szeretnék a piacokon értékesíteni, – amely ugyanis a piaci kereskedelem lényegéből adódóan indokolt – ezt állami terhektől mentesen megtehessék. Ennek érdekében egy összeghatár került megállapításra – ha jól tudom az első időben ötszázezer forint –, amely alatt az őstermelő tehermentesen kereskedhetett. Ehhez gyakorlatilag kizárólag őstermelői igazolványra volt szükség, amely könnyen megszerezhető volt. A jogalkotói szándék indokoltnak volt tekinthető és ma is az. A gyakorlatban azonban azt már senki sem ellenőrizte, hogy a valóságban ez az őstermelői tevékenység hogyan zajlik. Erre hamar rájöttek a spekulációra hajlamos személyek, és rövidesen egy igen komoly feketekereskedelmi tevékenység alakult ki országsszerte az élelmiszerpiacokon. Egyes becslések szerint a 90-es évek második felében csak a Miskolci központi élelmiszerpiacon megközelíthette, vagy akár meg is haladhatta éves szinten a milliárdos forgalmat ez a feketekereskedelmi tevékenység. A kiváltó ok nyilvánvaló, aki ilyen tevékenységet folytatott, szinte biztosra vehette, hogy senki nem fogja ellenőrizni, hogy a valóságban milyen forgalmat bonyolít és forgalma meghaladja-e a jogszabályban meghatározott összeghatárt. Az igazsághoz hozzá tartozik, hogy az őstermelőt nyugtaadási kötelezettség nem terhelte, tehát a hatékony ellenőrzés feltételei teljes egészében nem voltak adottak. Az, hogy a jogalkotói szándék ezen a területen egyáltalán nem valósult meg, biztosra vehető.

---

<sup>9</sup> NAGY Marianna: Az állami ellenőrzés kérdőjelei, szabályos és szabálytalan a közigazgatásban, *Pénzügyi szemle*, 2012. (57.évf.) 1. sz. 88.

Hasonló jelentőséggel bír az ellenőrzés rendszeressége, valamint a folyamatosága, értve ezalatt az időbeli folytonosságot. Jellemzően olyan cselekmények ellenőrzése kapcsán van ennek fokozott jelentősége, amelyek vagy rendszeresen ismétlődnek vagy folyamatosan kifejtésre kerülnek, mint a közlekedésben való részvétel, vagy valamilyen engedélyhez kötött például ipari, vagy kereskedelmi, szolgáltatási tevékenység gyakorlása. Ugyanígy jelentősége lehet az ellenőrzés folyamatosságának, ha a tevékenység célja egy eredmény elérése, egy termék előállítás, mint a gyártás típusú tevékenységek, vagy egy építőipari kivitelezési tevékenység.<sup>10</sup> Sajnálatos módon viszonylag gyakran lehet arról hallani, hogy valamilyen gyenge minőségű, vagy egyenesen veszélyes termék kerül forgalomba, gyakran akár a multinacionális kereskedelem által közvetítetten, és ezáltal nagy tömegekhez eljutva.<sup>11</sup> Az ilyen esetekben gyakran az okozott anyagi és egészségügyi kár már nem orvosolható. A megoldás, – mint azt a példák is igazolják – a közigazgatás által megvalósított megelőzésben lenne biztosítható. Ez azonban maradéktalanul nem valósul meg. Ennek okai között a nem megfelelő rendszerességgel végzett ellenőrzés mindenképpen jelen van, amelyet a szabálytalanság elkövetői nyilván tudnak. Az ilyenfajta szabálytalanságokra általában utólag derül fény, ha egyáltalán kiderül. A szabálytalanság elkövetőjének ebből gyakran busás haszna származik, ezért több esetben egyszerűen megéri a jogellenes magatartás tanúsítása. Adóügyekben igen gyakran előfordul, hogy egy működő gazdasági társaság egy rentábilisan zárt adóévet követően viszonylag rövid idő alatt a társaság nagyságához mérten igen nagy veszteséget halmoz fel, amelynek általában jelentős részét köztartozások képezik. Ez az összeg vagy annak jelentős része azután általában soha nem kerül az államkasszába. Valószínűleg a rendszeres, folyamatos ellenőrzés csökkenthetné ezen helyzetek előfordulását. Más példa, egy megfázásos járvány sújtotta időszakban a házi orvosom egy viszonylag új, intenzíven reklámozott gyógyszert írt fel a betegségekre. Még sohasem tapasztaltam gyógyszernek semmilyen mellékhatását, ebben az esetben azonban már az első szem orvosság is olyan reakciót váltott ki, hogy egyszerűen nem tudtam a többit felhasználni. Mivel a környezetemben egy időben többen is használták a szert érdeklődtem, és szinte kivétel nélkül mindenki hasonló eredménnyel számolt be. Az orvoshoz visszamenve elpanaszoltam a dolgot, amire monda, hogy sajnos tömeges jelenségről van szó, írt másik régebben is alkalmazott gyógyszert, amellyel már nem volt gond. A

<sup>10</sup> KÁRPÁTI Zoltán – KOZMA György – MADARÁSZ Gabriella – PETRIK Ferenc: *Az építésügy kézikönyve*. Budapest, HVGORAC, 1998. 124.

<sup>11</sup> Példaként csak a médiából is ismert ólommal szennyezett fűszerpaprikákat, vagy a guargumi ételadalékokat tartalmazó termékeket említem.

gyártó a terméken feltüntetve a nálam is bekövetkezett mellékhatás esetleges bekövetkeztéről ugyan tájékoztatta a betegeket, annak valószínűségét azonban csak a betegek 1 %-nál valószínűsítette. Nyilvánvaló, hogy ebben az esetben ettől egy jóval nagyobb arányról volt szó. Egy évvel később az egyik ismerősöm mesélte, hogy úgy járt egy gyógyszer használatával, amit még sohasem tapasztalt, mint kiderült ugyanarról a termékről volt szó. Azt, hogy a gyártó által a várható mellékhatásokkal kapcsolatosan feltüntetett tájékoztatás megalapozottságát előzetesen ki ellenőrizte, nem tudom, hogy utólag, illetve az alkalmazás folyamatában éves viszonylatban nézve senki, abban biztos vagyok. Ezáltal a betegeknek mennyi kárt okoztak, még megbecsülni is nehéz. Még egy példa, az építőiparhoz kapcsolódóan, egy kőművestől hallottam, egyszer a mondást, amely szerint a lényeg a jó tetszetős burkolat, hiszen az mindent eltakar. Általam ismert jogesetek tucatjai igazolták már azóta számomra, hogy bizony, amit a szakember mondott, nagy igazság, és sokszor csak a szerencsétlen véletlenek folytán derül fény a szomorú valóságra. Szerencsebb esetben – az utólag egyébként általában nem érvényesíthető – csak anyagi kár következik be, szerencsétlenebb esetekben – sajnos ugyancsak nem ritka – azonban a trehány munkának egészségkárosodást okozó következménye is van. Az ok nyilvánvaló, a gyakorlatban általában nem valósul meg az építési folyamat rendszeres, minden elemére kiterjedő, egyébként jogszabályokban meghatározott – és ennek következtében hatékony ellenőrzése.<sup>12</sup>

Az ellenőrzés azonban a két említett feltétel teljesülése esetén sem biztos, hogy hatékonyan működik, ha a harmadik feltétel nem teljesül maradéktalanul. Ez a feltétel az ellenőrzés precizitásában, alaposágában jelölhető meg. Ennek értelmében az ellenőrzést úgy szükséges elvégezni, hogy annak eredményeként az ellenőrzés tárgyáról minden szükséges információ felderítésre kerüljön. Gyakran előfordul, hogy a célszemélyek szinte biztosra vehetik, hogy az ellenőrzést nem kerülhetik el, és az is bizonyos, hogy a második feltétel is adott, az arra feljogosított szervek az ellenőrzési tevékenységüket folyamatosan, rendszeresen, az ellenőrzött tevékenység minden elemére nézve elvégzik. Ennek ellenére az ellenőrzés mégsem hatékony, hiszen egyértelműen sem a jogellenes cselekmény elkövetése, sem annak egyértelmű kizárása nem igazolható általa. A közúti közlekedésben elkövetett szabálysértések csökkentése érdekében a jogalkotó bevezette az úgynevezett objektív felelősség intézményét a közúti közlekedést szabályozó joganyagba.<sup>13</sup> A jogszabály-

<sup>12</sup> MAGYAR Mária: *Építésiügyi hatósági engedélyezési eljárások*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2001. 160-161.

<sup>13</sup> Az egyes közlekedési tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXV. törvény 5. §

változás eredményeként, már előre alappal feltételezhető volt, hogy a felelősségre vonás hatékonyabbá válik, és ennek eredményeként a jogszabálysértések száma csökkenő tendenciát mutat majd. Az ellenőrzést végző szervek, illetve személyek eljárásukat a jogi szabályozásra alapozható biztos eredményességében bízva az ellenőrzést gyakran felületesen végezték el. A felületes munka eredményeként az egyébként ténylegesen elkövetett jogszabálysértés nem volt igazolható. Természetesen ilyen, nem megfelelő ellenőrzések, nem csak a közúti közlekedés területén fordulnak elő, tapasztalataim szerint a közigazgatás szinte minden ágazatában megtalálhatóak. Elismerem, hogy léteznek olyan esetek, és valószínűleg nem kis számban, amelyekben az egyszeri vagy véletlen, és alaposnak sem nevezhető ellenőrzés is eredményre vezethet. Az ilyen esetekben azonban általában a szerencsefaktor meghatározó szerepet játszik. Az ugyanis a véletlennek tudható be, hogy pont az ellenőrzés idején és helyén állt fenn jogellenes állapot, vagy végeztek jogellenes cselekményt. Arról nem is beszélve, hogy a jogellenes cselekmény bizonyos kizárására az ilyen eljárások nem alkalmasak. Úgy gondolom, hogy egy arra hivatott jogintézmény a prevenciót csak abban az esetben képes megvalósítani, ha a véletlenek szerepét a minimálisra csökkentjük, a legideálisabb esetben kizárhatjuk. Nem elhanyagolható az sem, hogy a jogellenes magatartások elkövetésének egy jelentős részét valamilyen – elsősorban anyagi előnyszerzés – szándékból követik el.<sup>14</sup> Ha egy ilyen cselekmény elkövetését megelőzni hivatott eszköz hatékonyságát a véletlenek jelentős mértékben képesek befolyásolni, az elkövetői hajlandóság növekedése szinte biztosra vehető. A preventív hatás tehát az ilyen esetekben bizonyosan elmarad.

Az ellenőrzés a közigazgatási jogi preventív eszközök sorában csak egy láncszem, amely önmagában, még ha jól működik, sem képes megvalósítani a prevenciót. Szükséges, hogy az ellenőrzéshez annak eredményétől függően kapcsolódjon valamilyen megfelelő visszatartó erőt megtestesítő jogkövetkezmény. Ezen a ponton kapcsolódik a közigazgatási jog preventív eszközeinek sorába a közigazgatási szankciórendszer.<sup>15</sup> A közigazgatás szankciórendszere alapos kutatások tárgyát képezi, ezért jelen tanulmányban csak röviden foglalkoznék vele. Mint ahogyan azt Nagy Marianna meghatározta<sup>16</sup> a közigazgatás hatékonysága a szankcionálás szigorításával növelhető, ezáltal preventív hatása nem kérdőjelezhető meg. Az nem kérdéses, hogy ha egy szankció nem elég súlyos, akkor a visszatartó erőt nem valósítja

<sup>14</sup> NAGY: i.m. 6. 126.

<sup>15</sup> NAGY Marianna: *A közigazgatási szankciórendszer*. Budapest, Osiris, 2000.

<sup>16</sup> NAGY: i.m. 6. 126.

meg. Felmerülhet kérdésként, hogy milyen mértékűnek kell lennie egy szankciónak ahhoz, hogy a prevenciót magában hordozza. A tanulmány címéhez igazodóan én most ezt a kérdést a végrehajtáshoz való kapcsolata szemszögéből vizsgálom. Alapvető tétel, hogy ha a kiszabható szankció mértéke elég magas, meghaladja a jogsértéssel elérhető haszon mértékét, vagy képes rászorítani bárkit olyan jogsértő magatartás tanúsításától való tartózkodásra, amely egyébként nem haszonszerzés érdekében történt, megvalósíthatja a prevenciót. A szankció visszatartó ereje azonban gyakorlatilag annak a függvénye, hogy az mennyire realizálható, vagy mennyire nem. Hiába elég súlyos egy szankció, hiába a többszörös kiszabásának lehetősége, ha az gyakorlatilag végrehajthatatlan. A preventív eszközök láncolatában tehát az ellenőrzést, ha annak eredménye azt lehetővé teszi, a szankció kiszabása követi, és ha szükséges, akkor a láncolatot a végrehajtás zárja le. Ezen a gondolati síkon haladva látható, hogy ezek a preventív eszközök szoros kölcsönhatásban vannak egymással. Ha a láncolatban az egyik láncszem megszakad, vagyis hiba történik az alkalmazásban, az gyakorlatilag biztosan kihat a végeredményre. Nehéz és valószínűleg nem is lehet a három eszköz között prioritási alapon különbséget tenni. Azonban jogalkalmazói szemszögéből nézve mégis az mondható el, hogy úgy tűnik, mintha a végrehajtás szerepe dominánssá kezdené válni. Magánjogi viszonyokban felmerülő jogvitákban teljes meggyőződéssel mindig azt a tanácsot adtam mindenkinek, hogy függetlenül a várható, vagy remélt jogi megítéléstől, először azt vizsgálja meg, hogy milyen eredményre számíthat, érdemes-e egyáltalán a jogvita kezdeményezése. Természetesen nem szándékozom a bírói ítélet értékét leminősíteni, de tény, hogy sok esetben egy pozitív bírói döntés csak annyit jelent a fél számára, hogy igaza állami elismerést nyer. Ha az ítéletben foglaltak nem realizálhatóak, nem végrehajthatóak, – természetesen az önkéntes teljesítés elmaradása esetében – valószínűleg az ítélet tartalma nem fogja kielégíteni a felet, hiszen a jogvita általában nem csupán az igaza elismeréséért, hanem egy eredmény elérése érdekében történik. Tény, hogy az eredmény szerves részét képezi a döntés is, de nem a meghatározó részét. Ez a magánjogi viszonyokra tett megállapítás ugyanígy igaz a közigazgatási jogi viszonyokra is. A jogalkalmazás alapvető technikája véleményem szerint akkor megfelelő, ha előre felmérem, hogy ha innen indulok, a legjobb esetben is hová juthatok, és ennek megfelelően cselekszem. Ha a végső cél elérése bizonytalan, vagy egyenesen kizárható, nincs értelme állami erőforrásokat arra pazarolni. Több olyan eset is előfordult, amikor egy ingatlanl kapcsolatos tulajdonosi mulasztás emberéletert követelt. Több a média által felkapott esetben az illetékes önkormányzat kompetens személyei is megszólalhattak az adott ügyek kapcsán. A reakciójuk minden esetben szinte teljesen



ugyanaz volt, nincs megfelelő eszköz a kezükben arra, hogy az ilyen helyzeteket biztonsággal megoldják. Több esetben igazolták is, hogy amit lehetett azt ők megtették. A hiba szinte kivétel nélkül a végrehajthatóságban leledzett. Az ellenőrzés folyamán konkrétan feltárássra került a jogsértő állapot, az erre való reakció sem maradt el, de az már az eljárás elején is látszott, hogy ha önkéntes teljesítés nem következik be, nincs mit tenni. Az egyik ilyen eset kapcsán a jegyző egyenesen azt nyilatkozta, hogy tulajdonképpen csakis azért járnak el, hogy saját magukat védjék a mulasztás vádjával szemben. A helyzet az, hogy a jog eszközével ténylegesen nem tud többet tenni az eljárásra kötelezett szerv. Az ilyen esetekben az ellenőrzés jogi és tárgyi feltételei adottak, és ezáltal az ellenőrzés eredményes is. Az ilyen esetekben nem is jellemző az a motiváltság, hogy az ellenőrzést esetlegesen elkerüljék, kijátsszák. A jogszabályokban biztosított szankciók eszközrendszere is alkalmas lehetne arra, hogy visszatartó erőt testesítsen meg. Nem véletlenül tettem feltételes módba az előző mondatot, ugyanis csak akkor lenne így, ha az végrehajtható lenne. Az általam ismert felszámolási eljárásokban kivétel nélkül köztartozások is felmerültek, általában nem csekély mértékben. Ezek a követelések szinte kivétel nélkül végrehajthatatlanok voltak, és nem kerültek az államkasszába annak ellenére, hogy a tulajdonosok a működésből ilyen-olyan módon szerzett vagyonnak köszönhetően ténylegesen anyagilag nem szűkölködtek. Nagyobb kintlévőségek esetében nem véletlen az adóhivatal alkura való hajlandósága sem, amely ugyancsak a végrehajthatósággal hozható összefüggésbe. Ha a hivatal biztosan számolni tudna az esetleges végrehajtás eredményével nem valószínű, hogy alkudozna, mint ahogyan, ahol nem szükséges nem is teszi meg. Ha a közigazgatás hatékonyságát csak a végrehajtás szemszögéből vizsgáljuk, akkor az a határozott véleményem, hogy egyes területeken a hatékonyság ezen az alapon hiányzik. Ezzel összefüggésben az is kijelenthető, hogy jelenleg a végrehajtási szabályok csak a társadalom egy szűk rétegével szemben nyújtanak lehetőséget a hatékony jogalkalmazásra, a preventív hatás csak az ő irányukban jelenik meg. Annak feltérképezése, hogy miért alakulhatott ki ez a jelenlegi állapot alaposabb kutatást igényel. Az azonban bizonyosan kijelenthető, hogy a mértéket vizsgálva azt nem lehet egy konkrét okra visszavezetni. A végrehajtás nem hatékony mivolta társadalmi, gazdasági, és jogi szempontokra egyaránt visszavezethető. Ha önmagában csak a jogi szempontokat vizsgáljuk, már akkor is egy komplex jelenséggel találkozhatunk. Több jogágba tartozó szabályok, jogelvek vizsgálata szükséges ahhoz, hogy az eredménytelenség mibenlétét, legalább a jog szempontjából tisztán lássuk. Ezzel kapcsolatosan az alkotmány, polgári, büntetőjog területét érintő kérdések vizsgálata is szükséges lehet. Az bizonyos, hogy a közigazgatási jogban alkalmazott, a prevenciót maguk-

ban hordozó említésre került jogintézmények, mint ahogyan azt már kifejtettem, láncolatot alkotnak, és ezáltal hatást gyakorolnak a végrehajtásra. Mivel ebben a láncolatban a végrehajtást a szankció kiszabása előzi meg, az közvetlenebb hatást gyakorol rá, mint az ellenőrzés. Egy határozatban a szankció mértékének meghatározásával – már ha a jogszabály egyáltalán mozgásteret enged a jogalkalmazónak – gyakran eldől a végrehajtás eredményessége, és ezáltal az eljárás végkimenetele. Álláspontom szerint nem kérdéses, hogy az ellenőrzés, szankció és végrehajtás szabályai együttesen hivatottak a közigazgatási jogban a prevenciót megvalósítani. Bármelyik nélkül a másik kettő sokszor nem csak hatástalan, de alkalmazhatatlan is. A végrehajtás közigazgatási jogi preventív eszközök között betöltött szerepére mi sem utalhatna jobban, mint a címben meghatározott ókori kínai bölcsesség.

**Veszprémi Bernadett**

*adjunktus*

*Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar*

## **A FELELŐSSÉG FORMÁI ÉS ÉRVÉNYESÍTÉSE A KÖZSZOLGÁLATBAN**

Jelen cikk célja elsősorban az utóbbi, közszolgálatban bekövetkező, felelősséget érintő változások bemutatása. Nem törekszik valamennyi felelősségi forma áttekintésére és elemzésére. Emellett új ügyintézési forma, az elektronikus kapcsolat-tartás és a felelősség kérdésének összefüggéseit kutatja.

### **1. A felelősség meghatározása a közszolgálatban**

Ha a közszolgálat felelősségi rendszeréről beszélünk, alatta a sajátos közjogi szabályozásból adódó speciális szabályozást értjük, amely a közszolgálat sajátosságait érvényesíti az általános szabályozással ellentétben. A differenciált rendszerekben hagyományosan a fegyelmi és a kártérítési felelősséget sorolják ide.

A munkajogihoz képest a fegyelmi felelősség sajátossága, hogy nem a munkaviszonyból, hanem a közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségek vétkes megszegése esetén beálló felelősségi formáról van szó, ami tartalmilag mást jelent.

A közszolgálati tisztviselők (kormány- és köztisztviselők) kártérítési felelőssége tekintetében a polgári jogi felelősség közjogi derogációjáról van szó, amennyiben alatta – legalább is a gondatlan károkozásnál – korlátozott felelősséget értünk az általános szabályozáshoz képest.

A felelősség korlátozása azért indokolt, mert a közszolgálati tisztviselő munkaköri feladatainak ellátása során okozott kár esetén a közigazgatási szerv nevében jár el, a károkozása annak közigazgatási feladat- és hatáskörei gyakorlásához kötődnek, ezért a kármegtérítésének is arányban kell állnia a tisztviselő jogszabályban rögzített díjazásával, illetményével.

A közszolgálat felelősségi rendszere nem azonosítható a közzsférában alkalmazottak felelősségi rendszerével, amely sokkal tágabb kategória. Az e körbe tartozók sajátos büntetőjogi védelmet élveznek és sui generis tényállások (hivatali bűncselekmények) vonatkoznak felelősségre vonásukra. A kormánytagok és a kormány esetében pedig a legális működés biztosítékául alkotmányjogi felelősség érvényesül.

A közszolgálati felelősség a közigazgatás felelősségi rendszerével sem azonos, amely elsősorban a jogi személyiség problematikájához kapcsolódik, különös tekintettel a közjogi jogi személyiséggel kapcsolatos elméletekre és szabályozási gyakorlatra.<sup>1</sup>

A felelősség tárgyalásakor nem lehet eltekinteni – még ha csak érintőlegesen is – a közszolgálati szabályozás elemzésétől, mivel a közszolgálati rendszer jellege, milyensége, a benne a köztisztviselőknek biztosított jogok és kötelezettségek alapvetően meghatározzák a felelősség irányvonalait is.

## 2. A közszolgálati szabályozás és a felelősség kapcsolata

A lazuló társadalmi viszonyok és az instabil gazdasági helyzet azt eredményezte, hogy egyéb alkalmazási keretek beépítése is lehetővé válik a közszolgálatban pl. távmunka, részmunkaidős foglalkoztatás. Ezeket a formákat támogatja és mozdítja elő az információs társadalom megjelenése is. Ezek már nem feltétlenül igénylik a kinevezés jogi kötöttségét. Ebben az új helyzetben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (továbbiakban: Ktv.) nem elégítette ki a közszolgálati és a jogi szabályozással szemben támasztott igényeket, nem tett eleget a megváltozott követelményeknek. Erre reagált a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Kttv.), amelynek új rendelkezéseit nem kívánom a cikk keretei között ismertetni, csak a felelősségi változásokkal foglalkozom.

A New Public Management által kínált eszközök teljes átvétele sem bizonyult sikeresnek, a neoweberi államfelfogás közigazgatásra gyakorolt hatásai pedig még nem mérhetők.<sup>2</sup> A rendszerátláthatatlansága miatt rendteremtésre lenne szükség, amely magával hozza a következő dolgokat: át kell gondolni a jogviszony létesíté-

<sup>1</sup> ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011. 197.

<sup>2</sup> ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Segédanyag Közigazgatás-elmélet tárgyhoz II.*, elektronikus segédanyag, Debrecen, 2012. 83. [http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/kozigazgatasi/segdanyag\\_kzigazgats\\_elmlet\\_targyhoz\\_ii.pdf](http://jog.unideb.hu/documents/tanszekek/kozigazgatasi/segdanyag_kzigazgats_elmlet_targyhoz_ii.pdf) (2013. június 10.)

sének lehetőségeit, ehhez kapcsolódóan arányos jogok és kötelezettségek lefektetése szükséges. A felelősséget ezekhez az új követelményekhez igazodva kellene meghatározni, mindezt úgy, hogy egyszerű és átlátható legyen a jelenlegi jogi szabályozottsággal szemben.

Ha a jelenlegi szabályozásnál maradunk, akkor meg kell vizsgálni, elegendő-e, jó-e a mostani szabályozás, minden területen képes-e a céljai elérésére, a felelősség érvényesítésére, megfelelő eszközök állnak-e rendelkezésre, a jogkövetkezmények kiváltják-e a kellő joghatásokat, a címzettek körének szűkítésére, bővítésére vagy eltérő felelősségi kategóriák felállítására van-e szükség.<sup>3</sup> Mindezek alapján megállapítható, hogy a felelősség mostani rendszere túl szerteágazó, bizonyos területeken elnagyolt, más területeken viszont túl részletes, megakadályozva a gyors felelősségre vonást, a felelősség alapját képező célkitűzések megvalósulását. Még akkor is ezen megállapítások érvényesek, hogy a fegyelmi felelősséget érintően jelentős változások történtek az elmúlt egy-két évben.

A szabályozást felül kell vizsgálni a jogtörténet, a nemzetközi és az infokommunikációs igények és trendek függvényében. El kell gondolkozni új megoldási módokon, megközelítéseken és eszközökön. A közvetlen igazgatási tevékenységek (szervezetirányítás, belső igazgatás) rendszerezettségén, a viszonyrendszer meghatározásán túlmenően alapvető követelmény és a jogbiztonság támasztotta igény a benne dolgozók jogviszonyának rendezése, jogaik, kötelezettségeik jogi keretek között történő szabályozása.

A közszolgálati felelősségi szabályozás módosításának szükségessége, gyakran a céljai elérésére való alkalmatlansága, nem megfelelő hatékonysága felveti azt a kérdést is, hogy helyes-e a közszolgálati jogviszony és maga a köztisztviselő fogalmának megközelítése. A szervi hatálynak kell-e dominálnia vagy inkább a német jogot követve a tevékenységhez, a közhatalmi jogosítványokhoz kellene-e kötni a speciális jogállást.

Véleményem szerint a közigazgatás intézményrendszerének bonyolult felépítése és a közigazgatási tevékenységek differenciái miatt a minden területen való egységes szabályozás elképzelhetetlen. Az egységesség megteremtése ellen szóló tényező, hogy bár a köz érdekében kifejtett tevékenységekről van szó, azonban az ágazatok sokszínűsége, a feladatok, eszközök, jogosultságok különbözősége nem engedi az összeolvadást. A közszféra eltérő jellegű, a politikához különböző módon viszonyuló szerepekre tagozódik, és ezt az eltérést a szabályozásban meg kell

---

<sup>3</sup> VESZPRÉMI Bernadett: *Felelősség a közszolgálatban*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012. 117.

őrizni. A jelenlegi széttagoltság azonban nem helyes megoldás, hiszen indokolatlan különbséget vezet be a szűkebb értelemben vett közszolgálat dolgozói között is, amely még inkább átláthatatlanná, kiszolgáltatottá teszi a rendszert.<sup>4</sup>

Ha a közszolgálati szabályozás a német „Beamte-Angestellte-Arbeiter” megközelítést követné, akkor az eddigi felelősségi szabályok teljes átalakítására is szükség lenne. Ez teljesen különböző hozzáállást és szigorot igényelne. Az egységesítés a közszolgálati szabályozás terén egy kódexet eredményezne, általános résszel és különös részekkel vagy csak keretjellegű szabályozással, de a közszolgálat személyi körének bővítése, egy törvénybe vonása miatt a felelősség specializálására, differenciálására lenne szükség a személyi körtől és a jogviszony jellegétől, idejétől, az ellátott tevékenységtől és a biztosított jogoktól, kötelezettségektől függően.

Bárminemű jogi változás ellenére vagy mellett elsősorban a nem jogi eszközök igénybevételét, a felelősségérzet erősítését tartom fontosnak. A speciális közszolgálati jogosítványok mellett a felelősség megteremtése és következetes érvényesítése elsődleges, a korrupció hatékony módszerekkel való felderítése, a kisebb szabálytalanságok megtorlása, vagy éppen a köztisztviselőkben a felelősségérzet kialakítása elengedhetetlen és véleményem szerint nagyban hozzájárulhat az egyéb kedvezmények mellett/ellenére is a közbizalom megerősítéséhez, a közszolgálati pálya vonzóvá tételéhez, a hivatástudat létrehozásához.

### **3. A változások szükségessége, lehetséges eszközök általánosságban**

Egyfajta döntéskényszer elé érkeztünk. A környező országokban jó ideje már rögzültek a keretek, a szabályozás nyitott az új trendekre, képes alkalmazkodni a megváltozott igényekhez. Ehhez képest a magyar jogalkotás – bár a közszolgálat politikasemlegességét hangsúlyozzuk – az éppen aktuális kormányzati céloktól függően nem egy adott, előre meghatározott irányba halad, hanem csapong, időről időre leszámolva az előzőleg felépített rendszerrel.

Az irányválasztás szükségessége igazolt, az értékválság bizonyított, ennek keretében tehát új közszolgálati értékek megnevezésére, beépítésére és ezek következetes érvényesítésére van szükség. A közszolgálati értékorientáció megvalósítására és kifelé a közbizalom, befelé a hatékonyság növelésére új eszközök szolgálhatnak, amelyek egyértelműen a felelősséghez kapcsolódnak.

---

<sup>4</sup> Uo. 115.

Elsődleges cél, hogy a közszolgálatban dolgozók megértsék annak jelentőségét, hogy cselekedeteikkel tulajdonképpen nemcsak magukat, hanem az őket foglalkoztató szervet, még tágabb értelemben az egész ágazatot és a közszolgálatot is minősítik, negatív képet alakítanak ki róluk. Álláspontom szerint nem a Btk. szankcióit kell szigorítani, nem új tényállásokat kell bevezetni, hanem ezt a mentalitást kellene kiépíteni. A cél, hogy tényleg élethivatásnak tekintsék az emberek a közszolgálatot, nem pedig ugródeszkának.<sup>5</sup> Az értékorientációnak, értékválasztásnak összeegyeztethetőnek kell lennie a felelősségi szabályokkal. Ahhoz, hogy a képviselt értékek, a köztisztviselőkkel szembeni elvárások ne csak üres szavak legyenek, az értékeknek megfelelő eszközök és eljárás alkalmazása indokolt a felelősségre vonás területén is. Értékválasztás és következetes iránykövetés szükséges ahhoz, hogy a felelősség határait ki tudjuk jelölni.

A felelősségi szabályok újragondolása, az új viszonyokhoz igazítása, további részletezése és az egyes tevékenységekhez kapcsolódó részterületek felelősségi szabályainak különválasztása, specializálása indokolt. A közszolgálati felelősségben is követendő iránynak tartom a felelősség mértékének, formáinak tevékenységhez, a rendelkezésre álló eszközökhöz kötését, adaptálva György István közszolgálati szabályozásra vonatkozó gondolatait.<sup>6</sup> Ennek megfelelően kerülhetnének kialakításra az egyes felelősségi formák, akár egy törvényben keretjelleggel, akár az Alaptörvényben nevesítve és a tevékenységi körökhöz társítva az egyes közszolgálati felelősségi formák és szintek.<sup>7</sup>

A felelősség alapja a közszolgálatnál speciális: egy érdekkonfliktus. Az érdekkonfliktusok azonosítását követően nem a magánérdekeket kell visszaszorítani – hiszen eltörölni lehetetlen –, hanem olyan jogi szabályozást, ellensúlyozást kell bevezetni, amellyel kompenzálható, feloldható a közérdek és a magánérdek közötti feszültség.<sup>8</sup> A jogkövetkezmények kilátásba helyezése és a büntetés csak végső eszköz lehet, azonban korrupció, vétkes kötelezettségszegés, károkozás esetén gondoskodni kell arról, hogy a büntetőjogi, polgári jogi és munkajogi felelősségre vonás biztosított és elkerülhetetlen legyen.

A felelősség tekintetében a tevékenységhez, a jogviszony keletkezési formájához kötött, a közjogi elemeket hangsúlyozó és érvényesítő felelősségi formákra (a

<sup>5</sup> VESZPRÉMI Bernadett: Felelősség a közigazgatásban, avagy milyen eszközökkel alakítható ki a közszolgálat felelősségtudata? *Új Magyar Közigazgatás*, 2011. 14.

<sup>6</sup> GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*. Budapest, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007. 25.

<sup>7</sup> VESZPRÉMI: i.m. (2011) 18.

<sup>8</sup> Uo. 18.

büntetőjog esetén sui generis tényállások; a polgári jog esetén a nevesített államigazgatási/közhatalmi jogkörben okozott kárért való felelősség) van szükség.<sup>9</sup>

#### 4. A fegyelmi felelősség intézményében bekövetkezett változások

A hatályos szabályozás szerint a közszerződési tisztviselő felelősségét egyrészt a Kttv. és a közszerződési tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet, másrészt a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.) rendezi. Ezáltal a korábbihoz képest alacsonyabb szinten nyert szabályozást a fegyelmi felelősség intézménye, lehetővé téve a könnyebb változtathatóságot.

A fegyelmi felelősséget illetően a Kttv. csak keretjelleggel szól az eljárásról és meghatározza a kiszabható büntetéseket, a részletszabályokat a kapcsolódó Korm. rendelet tartalmazza.

Az eljárás során a jogalkotó az eljárás alá vont tisztviselő számára garanciákat helyezett a törvénybe:

- értesítési kötelezettség az eljárás megindításával és az eljárás alapját képező kötelezettségsszegéssel kapcsolatban,
- határidők betartása (a vizsgálat befejezése a fegyelmi eljárás megindításától számított hatvan napon belül, tárgyalás tartása a tanács kijelölésétől számított tizenöt napon belül),
- lényeges eljárási szabálysértés deklarálása (a döntés indokolt írásbeli határozatba foglalása),
- jogi és egyéb érdekképviselő igénybe vételének lehetősége,
- bizonyítási eszközök példálózó felsorolása,
- összeférhetlenségi és szakmai feltételek a fegyelmi eljárásban az egyes tisztségek betöltésénél.

Nem mennék bele a szabályok részletes taglalásába, inkább pár megfontolandó ötletet adnék vagy kérdést vetnék fel, ami még inkább megerősíthetné a felelősségre vonást.

A fegyelmi jogkör gyakorlását illetően már az 1900-as évek elején is felmerült a szabályozás megváltoztatásának igénye. Maradjon-e a fegyelmi eljárás a közigazgatáson belül, az adott szervezeten belül dolgozók közül kerüljenek-e ki az eljárás szereplői, résztvevői (vizsgálóbiztos, fegyelmi tanács) vagy az egyéb peres eljárás-

---

<sup>9</sup> VESZPRÉMI: i.m. (2012) 118.



sokhoz hasonlóan bírósági keretek között kellene-e lefolytatni, vádemeléssel, a védelem eszközeivel és egy kontradiktórius eljárás keretein belül. A fegyelmi felelősséget illetően jelenleg a munkáltatói jogkör gyakorlójának központi szerepe van a fegyelmi eljárásban: ő jogosult az eljárás megindítására és betölti a fegyelmi tanács elnöki tisztjét.

Ha a klasszikus zárt rendszer mellett maradunk, a fegyelmi jogkör egyértelműen a köz-, kormánytisztviselőt foglalkoztató közigazgatási szervé. Ha rést nyitunk a rendszer keretein, egyre nagyobb teret engedve az államnak vagy a magánszférának, akkor el kell gondolkoznunk azon, hogy a korábbi szabályozást követve egy szinttel feljebb telepítsük-e a fegyelmi jogkört a függetlenség garantálása érdekében, akár állandó fegyelmi tanácsot, bizottságot létrehozva, vagy a bíróságnak adjunk-e ilyen jogkört.

A felügyeleti, ellenőrzési jogot szem előtt tartva szükséges a közigazgatás különböző ágazatainak átfogó felülvizsgálata és a fegyelmi hatóságok kijelölése. Az államigazgatásban a kormányhivatalokat illetően a kormányt, a központi hivatalok esetében az illetékes minisztert, a területi, helyi szervek esetében a felettes, felügyeleti szervet, a helyi önkormányzatoknál a területi kormányhivatalokat célszerű kijelölni a fegyelmi hatósági jogkör betöltésére.

A fegyelmi jogkör – hasonlóan a hatósági jogkörhöz – átruházhatóságát azért lehet indokolt szabályozni, mert eseti jelleggel a fegyelmi hatóság szabad mérlegelése alapján az ügyben hatékonyabban, gyorsabb eljárásra képes alkalmazottjára bízhatná a fegyelmi eljárás lefolytatását és a kisebb súlyú vétségek elbírálását. Azonban súlyosabb esetekben a büntetés kiszabásához a jogalkotó „jóváhagyás” formájában meghathatná a fegyelmi hatóság beleszólását.

Szintén hangsúlyosnak kellene lennie a fegyelmi vétség fogalmának konkretizálásának vagy esetleg példák nevesítésének. A konkretizálás mellett szól a Ptk. tervezetekben a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség pontosítására való törekvés, a Ket.-ben a mulasztással vagy hatósági tevékenységgel okozott károk esetén a fegyelmi felelősségre utalás is.

A fegyelmi eljárás garanciáinak, a felelősségre vonás elkerülhetetlenségének megerősítésére van szükség (a lemondás jogának korlátozhatósága megindított fegyelmi eljárás alatt a felelősségre vonás alóli kibúvás megakadályozására, az alapilletmény mérlegelési jogkörben való eltérítésének és a várakozási idő meghosszabbításának fegyelmi eljárás lefolytatása nélküli bevezetése csak a megfelelő garanciák beépítésével).

Felmerülhet eljárásjogi kérdések további részletezésének szükségessége (ismételt kötelezettségszegés elbírálása, eljárások összevonása, több büntetés egy határo-

zatba foglalása, fegyelmi határozat tartalmi kellékei, állásból felfüggesztése határidőhöz kötése, eljárási határidők elmulasztásának jogkövetkezményeiről rendelkezés, fegyelmi hatóság jogköre).

Alapvető célként kerülhetne rögzítésre a fegyelmi büntetés nevelő jellege, igazodva a megalkotandó, újszerű közszolgálati értékorientációhoz. Ezt szolgálná például a büntetési nemek hatályának növelése, a hatály teljesítménytől, tanúsított magatartástól való függővé tétele vagy a fegyelmi büntetés-végrehajtás próbaidőre való felfüggesztésének bevezetése.

Mindenképpen szükséges a fegyelmi felelősség szövegébe bevenni a fegyelmi büntetés kiszabására vonatkozó mérlegelés lehetőségére utalást,<sup>10</sup> mivel ezen eljárás keretében is bizonyításra kerül sor, amelynél indokolt alapelveként rögzíteni a szabad bizonyítás elvét.

Új fegyelmi büntetések beiktatása (végkielégítés megvonása; az alapilletmény mérlegelési jogkörben való eltérítése, a büntetéseknek a más illetményelemekkel, a cafetéria-rendszerrel való kombinálása) megfontolandó.

A szabályozást ki lehetne bővíteni különböző engedményekkel (részletfizetés engedélyezése, mérséklés, méltányosság biztosítása pl. kimagasló teljesítmény esetén) a szolidaritás jegyében.

A fegyelmi felelősség intézményének megszilárdítása, jelentőségének növelése érdekében a büntetési nemek hatályának növelése is egy megoldási alternatívát jelenthet.

Meggondolandó megoldás, hogy a fegyelmi büntetés ne csak a közszolgálati jogviszony fennállása alatt legyen érvényesíthető. A korábbi szabályozás<sup>11</sup> szigorúbb szabályokat követett, és a jogviszony megszűnését követően is lehetővé tette fegyelmi eljárás lefolytatását és fegyelmi büntetés kiszabását.<sup>12</sup>

## 5. Az etikai felelősség problematikája

Hiába hangoztatjuk a közszolgálat különleges jellegét és a köztisztviselők speciális helyzetét a közigazgatásban, a közérdek ellátásának és a közszolgálatba vetett feltétlen bizalom megtartásának fontosságát, ha a köztisztviselő ezt nem érzi és munkája során nem ehhez méltó, ennek megfelelő magatartást tanúsít. Az első lépés

<sup>10</sup> Az 159/1950. (VI. 14.) MT rendelet szövege alapján

<sup>11</sup> Példaként említhető az 1912. évi LXV. törvénycikk és a 159/1950. (VI. 14.) MT rendelet

<sup>12</sup> VESZPRÉMI: i.m. (2012) 121-122.

nem a felelősségre vonás formáinak jogi szabályozása, hanem a közszolgálathoz való hozzáállás megváltoztatása kell, hogy legyen, mert ezzel párhuzamosan változhat az ügyfelekkel szemben támasztott elvárás is.

Állást kell foglalni abban, hogy egyáltalán szükség van-e etikai felelősségről beszélni a köztisztviselők esetében, illetve hogyan, milyen keretek között értelmezhető a fogalom. Ha amellet tesszük le voksunkat, hogy létezik a közszolgálati etika és bár jogilag szabályozást nyer, de továbbra is az erkölcsi jelleg a domináns, akkor vagy a Kttv.-ben, vagy önálló jogszabályban akár az egész közszolgálatra kiterjedően – meg kell alkotni az alkotmányos alapelveket és meg kell teremteni a felelősségre vonás formáit, az ehhez kapcsolódó alapelveket, eljárásjogi garanciákat és a kiszabható szankciókat.<sup>13</sup>

A Kttv.-ben új elemként jelentek meg a hivatásetikai alapelvek, amelyek nagy része az eddigi közszolgálati szabályozásban is jelent volt, csak nem így nevesítve. Érdemként említhető, hogy a vezetőkkel szemben külön elvárásokat fogalmaz meg, sugallva fokozott felelősségüket is. Az elvek megsértésének jogkövetkezményeként etikai eljárás indítható a Magyar Kormánytisztviselői Kar (továbbiakban: MKK) előtt, megalapozva az etikai felelősséget. Az etikai eljárás eredményétől függően az MKK fegyelmi eljárás kezdeményezési jogot kapott, ezzel mintegy a kormány- és köztisztviselők feletti szervként deklarálva azt.<sup>14</sup>

Önkéntes alapú, jogtól független, közmegegyezésen alapuló, jogtól elkülönülő etikai szabályok alkalmazását tartom helyesnek. Eszközei:

- jogi (szigorúbb pályaaalkalmassági vizsgálat, jól kiépített teljesítményértékelés és minősítési rendszer) és
- nem jogi eszközök (etikai kódex, az oktatás jellegének megváltoztatása, etikai követelmények, értékek lefektetése).

Az etikai kódex normáinak való alávetés önkéntes kell, hogy legyen, csak így garantálható a későbbi felelősségre vonás elkerülése. Ha rákényszerítünk a köztisztviselőre egy olyan szabályt, amelyben nem hisz, akkor nem is fogja alkalmazni. Ha viszont saját maga dönt amellet, hogy kötelezőként ismerje el, akkor már ez felelősségteljes magatartásnak tekinthető. Fontos hangsúlyozni, hogy a kinevezés feltételeként nem köthető ki az etikai kódex alkalmazása. A köztisztviselő pályázata benyújtásával, mintegy akaratnyilatkozatot tesz annak elfogadására. Egy esetleges

<sup>13</sup> Veszprémi Bernadett: A közszolgálat két problémája: egységesség és közszolgálati etika. Tanulmánykötet, Generatio Regenerationis. Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újraalapításának 15. évfordulójára. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011. 178.

<sup>14</sup> Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett: Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész. II. kötet. Elektronikus jegyzet, Debrecen, 2013. 212.

elutasítás miatt hátrányos megkülönböztetés nem érheti. Az etikai kódexszel kapcsolatban azt is meg kell említeni, hogy a közszolgálat egységes szabályozása hiányában nem találom jó ötletnek egy egységes, valamennyi ágazatra kiterjedő kódex létrehozását. Ezt az ágazatok sokrétűsége, a tevékenységek jellegének, a jogosultságok tartalmának sokszínűsége sem indokolja. Lehet egy sablont készíteni, amely mintául szolgál,<sup>15</sup> azonban szervezeti szinten, besorolástól, hatáskörtől, feladattól függően kell kialakítani a betartandó szabályokat és ezek fényében kell meghatározni a felelősség tartalmát.<sup>16</sup>

A közigazgatás és azon belül a köztisztviselők erkölcsi megítélése, illetve azok hozzáállása a közszolgálatához nem választható el élesen a jogi szabályozás minőségétől.<sup>17</sup> Gondolok itt a kiválasztás, az illetményrendszer, a teljesítményértékelés, a stabilitás szabályozására. Ha az nem találkozik a köztisztviselői elvárásokkal, alapvetően befolyásolhatja hozzáállásukat a munkához, a munkáltatóhoz és a közigazgatáshoz. Valamilyen szinten tehát az etikai normák meghatározásában, az etikai felelősség kiépítésében is teret kell engedni az állami szerepvállalásnak. Azonban az is nyilvánvaló, hogy elsősorban nem a jogi szabályozásnak, hanem az érintettek közötti erős konszenzusnak kell szerepet játszania.

A megalkotandó kódexnek – szerkezetét tekintve – arányosnak, szabványosnak kell lennie, egyszerre állandónak és dinamikusnak, a követendő etikai magatartások, vagy éppen az etikai vétségek és a kapcsolódó szankciók meghatározásával, a közszolgálati jogviszony valamennyi területét lefedve. Hangsúlyozni kell a vezetők felelősségét, rájuk akár szigorúbb, súlyosabb szabályok lennének alkalmazandók. Meg kell teremteni az etikai, erkölcsi szabályozás összhangját mind alkotmányi, mind törvényi, mind kódexbe foglalás szintjén.

## 6. A felelősség egyéb területei

Mint azt fentebb is hangsúlyoztam, elsősorban a nem jogi eszközök alkalmazását tartom hasznosnak és hasznosíthatónak a közszolgálati felelősség terén. A jutalmazás, pozitív tényezők beépítése, felelősségtudat megteremtése hatásosabb lehet a

<sup>15</sup> A korábban kifejtettek alapján akár az alrendszerek felépítését követve: központi, területi, helyi államigazgatási, önkormányzati, autonóm szervekre vonatkozó elkülönítés.

<sup>16</sup> VESZPRÉMI: i.m. (2012) 124-125.

<sup>17</sup> Hangsúlyozandó, hogy a jogalkotó etikai vétség elkövetése esetén a jelenlegi szabályozásban is a címzetes főjegyzői cím visszavonására ad lehetőséget, ezzel is hangsúlyozva e terület súlyát, azonban ez jogbizonytalanságot okoz az etikai eljárás hatályon kívül helyezése miatt.

büntetésnél, a felelősségre vonásnál. Ezért is fontos és támogatandó az etikai felelősség intézménye, mivel az eljárás mellett rögzíti azon elveket, amelyeket a közszolgálati tisztviselőnek „magáévá kell tennie” és ezek mentén kell gyakorolnia hivatását. Ez is fontos: hivatás, a köz szolgálata, nem pedig egyszerű munka. Emellett a munkavégzés hatékonyságának javítása és az ügyek intézésének megkönnyítése terén látok beavatkozási pontokat.

### **6.1. A felelősséget ösztönző tényezők**

Felvetődik a kérdés, hogy a köztisztviselők megfelelő munkavégzésének ellenőrzése, esetleges személyes felelősség megállapítása, az okozott kár megtérítésének érvényesítése csak a törvényi szabályozás megváltoztatásával érhető-e el. Véleményem szerint nemcsak a felelősség szabályozásánál, hanem a teljesítményértékelés szempontjai között is szerepet kell kapnia a hatósági ügyintézés színvonala értékelésének. A munkaköri leírásban foglalt feladatok teljesülésének vizsgálatánál a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló Korm. rendelet<sup>18</sup> mellékletében értékelési tényezőt képez az eredmény-orientáció, a munkatempó, a határidők betartása és a munkához való hozzáállás. Nemcsak a szankcionálás, hanem a jutalmazás is pozitívan hathat a hatósági ügyintézés minőségére.

A munkavégzés minőségének javítását – bár kár bekövetkezése esetén ez elkerülhetetlen – nem a kárfelelősség szabályozásánál kellene kezdeni. Érdemes azon elgondolkodni, hogy a Ktv. fegyelmi eljárást szabályozó fejezete részletesen kidolgozott, ennek ellenére fegyelmi eljárás megindítására ritkán, illetve csak nagyon végső esetben kerül sor a gyakorlatban. Az is igaz, hogy a jelenlegi közszolgálati ellenőrzés szabályainak következtében a mostani rendszer nem alkalmas ennek vizsgálatára.

Elsősorban tehát a jelenlegi szabályok következetes érvényesítésére, gyakorlati alkalmazására van szükség, másodsorban a jutalmazás terén lehetne ösztönző tényezőket beépíteni és csak ezt követően kellene a jogi normák felülvizsgálatával foglalkozni.

Nem elég a közigazgatási hatósági eljárást jogi keretek között szabályozni, hangoztatva a közigazgatás szolgáltató és ügyfélbarát jellegét, maguknak a szervezetben dolgozóknak is ezen elveket kell szem előtt tartaniuk munkájuk során. A közszolgálati jogviszony speciális jellegét az adja, hogy az állampolgárok kiszolgálása, mindennapi ügyek elintézése tartozik a köztisztviselőkhöz, amely megkönnyítheti, de az eljárás elhúzódása vagy egyenlőtlen lefolytatása esetén akár meg is nehezít-

---

<sup>18</sup> 10/2013. (I. 21.) Korm. rend.

heti az életünket. Ha ez az eljárás az ország egész területén ugyanolyan szabályok szerint, ugyanolyan módon történik és az eredmény is ugyanaz lehet, akkor az állampolgárok szívesen, bizalommal fordulnak a közigazgatáshoz, ha azonban a köztisztviselő kihasználja erőfölényes helyzetét és visszaél azzal, illetve ez a magatartása még rejtve is marad, akkor fokozatosan veszít a közigazgatás a közbizalomtól.<sup>19</sup>

## **6.2. A közigazgatás elektronizálása és a felelősség**

A világméretű hálózat kialakulásával egy, földrajzi elhelyezkedéstől független online kapcsolat jött létre ember-ember között, így megteremtődött az esély arra, hogy az emberek ügyeiket személyes jelenlét nélkül intézhessék.

A technológiai, infokommunikációs vívmányoknak a közigazgatás struktúrájába, az ügyintézés folyamatába való beépítésével lépést kell tartani a fejlődéssel. A változás a bürokrácia át-, a szolgáltató és ügyfélbarát jelleg kialakításában, a szervezeti felépítés és a hatósági jogalkalmazási gyakorlat ehhez való igazításában és a nagyobb társadalmi részvétel bevonásában áll.

A főbb akadályozó tényezők az elektronikus közigazgatás területei szélesítésének:

- az elektronikus ügyintézés kiforratlansága,
- a hiányos, vagy egymásnak ellentmondó jogszabályi háttér,
- a mögöttes infrastruktúra kiépítetlensége, informatikai ellátottság különbözősége,
- a nagyfokú bizalmatlanság,
- adatvédelem, szerzői jogok garantálásának nem megfelelő színvonala,
- bizonytalanság, tudatlanság az internettel kapcsolatban,
- a tagállamok eltérő kulturális, politikai, gazdasági háttére,
- megfelelő szakemberállomány hiánya,
- életkor, iskolai végzettség, életszínvonal eltérő volta,
- társadalmi egyenlőtlenségek jelenléte,
- nagyfokú szegénység, lemaradás-felzárkóztatás szükségessége,
- gyenge páneurópai identitástudat.

A Ket.-tel nálunk is létrejött egy új fogalom: az elektronikus ügyintézés. Az elektronikus ügyintézés egy személytelen, teljesen új ismerteket, hozzáállást igénylő forma. Bevezetéséhez, működőképességéhez az ügyfelek ismereteinek bővítésére, a téves feltevések lerombolására, az alapvető mentalitás, hozzáállás megváltoztatására van szükség. Ez egyrészt a lehetőségek minél szélesebb körben

<sup>19</sup> VESZPRÉMI: i.m. (2012) 125-126.

való kommunikálásával, bemutatásával, a biztonságos és stabil informatikai háttér garantálásával, az ügyfél jogainak fokozott védelmével és a hatóság oldalán bizonyos kötelezettségek támasztásával érhető el.

Miért kell/lehet a felelősség kapcsán az e-közigazgatásról beszélni? Az elektronikus közigazgatás terjedésével a jogalkotók is alkalmazkodnak a „trendhez” és a hagyományos, papíralapú hatósági eljárás mellett létrejött az elektronikus kapcsolattartás fogalma is, magával hozva új jogintézményeket (ügyfélkapu, hivatali kapu, elektronikus iratkezelés) és új, megváltozott eljárási cselekményeket, rövidített határidőket. Az elektronikus ügyintézésnél ezért speciális alapelvek szem előtt tartására van szükség: egyszerűség, átláthatóság, biztonság, fokozatosság. Ezek konjunktív feltételek. Ez az új ügyintézési forma megkönnyítheti a közszolgálatban dolgozók munkáját, rendszerezi, segíti azt. A felelősség terén pedig az ellenőrizhetőséget és a bizonyíthatóságot segíti. Minden naplózott, minden rögzített, semmit nem lehet letagadni, semmi sem veszhet el.

Emellett a közigazgatási hatósági eljárás modellezhető, lépésekre, allépésekre bontható. Vannak olyan mozzanatok, amelyek az elektronikus eljárás folyamatábrájába beilleszthetők (érdemi vizsgálat nélküli elutasítás, értelmezhetőségi vizsgálat, tényállás tisztázása), és vannak, amelyek az eljárás során bármikor felmerülhetnek (példaként említhető a költségmentesség elbírálása, kizárás bejelentése, fizetési kötelezettség vizsgálata), ezért önálló részt képezve kell kezelnünk őket egy elektronikus rendszer kiépítésekor is. Ez a tudásalapú, folyamatvezérelt megközelítés, az eljárás munkamozzanat szintig való lebontása a workflow. Nem a felelősséget akarjuk ezzel az ügyintézők válláról levenni, hanem a hibalehetőségeket csökkenteni és a jogszerűséget, hatékonyságot növelni.

Mind az ügyintézésben, mind az iratkezelésben elsődleges szempont az iratok visszakereshetősége, letagadhatatlansága, az eljárás átláthatóságának garantálása. Nagyfokú előrelépést jelentene, ha az ügyintéző munkáját nemcsak az írásos dokumentumok igazolnák, hanem az egész eljárás informatikailag leképezhető, rögzített és visszakereshető lenne, bizonyítékot szolgáltatva adott esetben.

## Felhasznált irodalom

*Modernising government = Modernising government. Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást?: a követendő út* (ford. Kincses László és Koi Gyula) OECD, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete, Budapest, 2007.

FÖLDESI Tamás: *Etika. Budapest*, Rejtjel Kiadó, 2009.

GYÖRGY István: Közszerológati jog. Budapest, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007.

HAZAFI Zoltán: A közszérológati etika érvényesítése. In: A korrupció elleni küzdelem elvei és módszerei, a közszérológati etika érvényesítése. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Budapest, 2006.

BALÁZS István: A közszérológat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban. Magyar Közigazgatás 11/2001.

DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán – PÖLÖSKEI István: Etika a magyar közigazgatásban: aktuális kérdések és gyakorlat, Magyar Közigazgatás, 1998/5. 272.

DUDÁS Ferenc: Gondolatok a közszérológati etikáról I., II., Magyar Közigazgatás, 1999/8-9.

BALÁZS István: Rugalmasság a közigazgatásban. In: FOGARASI József (szerk.): A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1995.

BAKA András: A magyar közigazgatási felsőoktatás jelene és jövője. In: FOGARASI József (szerk.): A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1995.

BERÉNYI Sándor: A közigazgatás személyzeti rendszere – közszérológat. A reform és a jogi szabályozás időszerű kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben. ELTE, 1992.

ERDÉLYI László: A köztisztviselői rendszer és működtetése. Magyar Közigazgatás, 1995/5.

G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás. Nemzeti Érdek, 2008/7.

HAZAFI Zoltán: Közszerológati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda) PhD értekezés, 2009.

ILLÉSY István: A közszérológat alkotmányi szabályozásáról. Magyar Közigazgatás, 4/2003.



KALAS Tibor (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános Rész II. Miskolc, Virtuóz, 2005.

LINDER Viktória: Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. PhD értekezés, 2010.

LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert: A közigazgatás-tudomány alapjai. Budapest, Rejtjel, 2001.

PATYI András – VARGA ZS. András: Általános közigazgatási jog. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2009.

SZAMEL Lajos: Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása. In: FONYÓ Gyula (szerk.): A közigazgatás személyi állománya. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980.

VESZPRÉMI Bernadett: A köztisztviselők felelősségi rendszere. PhD értekezés, 2011.